تصویر ابو عبد الرحمن الکردي

سیاست و حکومت در ایالات متحده آمریکا

ام. جی. سی. وایل

دکتر قربانعلی گنجی



نشر قومس

سیاست و حکومت در ایالات متحده آمریکا

علوم سیاسی

مؤلف:

ام.جی.سی وایل

مترجم:

دکتر قربانعلی گنجی

چاپ اول

۱۳۸٤

نشر قومس

Vile, M.J.C.
وایل، ۱۹۲۷- م.
سیاست و حکومت در آمریکا / ام. جی. سی وایل؛ ترجمه قربانعلی گنجی.
ـ تهران: قومس، ۱۳۸۳.
[۲۵۴] ص.: مصور، جدول.
ISBN : 964-5516-88-9

فهرستنویسی براساس اطلاعات فیپا.
عنوان اصلی: Politics in the USA.
کتابنامه: ص. [۲۵۴].
۱. ایالات متحده -- سیاست و حکومت .۲. انتخابات -- ایالات متحده.
۳ـ حزبهای سیاسی -- ایالات متحده .
الف. گنجی، قربانعلی، ۱۳۲۱ - ، مترجم. ب. عنوان
۹ س ۲ و /۸۳۹ ۵ E ۳۲۰/۹۷۳
کتابخانه ملی ایران ۸۳-۲۳۷۵۱ م

شابک: ۹-۸۸-۵۵۱۶-۹۶۴
ISBN: 964-5516-88-9

- نام کتاب : ***سیاست و حکومت در ایالات متحده آمریکا***
- مؤلف : ام. جی. سی. وایل
- مترجم : دکتر قربانعلی گنجی
- آماده‌سازی : مهدی عباسی
- ناظر چاپ : احمد خدابخش مقدم
- تیراژ : ۲۰۰۰ جلد
- نوبت چاپ : اول ۱۳۸۴
- لیتوگرافی : طیف نگار
- چاپ و صحافی : دیدآور
- ناشر : **نشر قومس** ـ تهران میدان انقلاب، اول خیابان آزادی، بعد از جمالزاده، خیابان والعصر، تقاطع فرصت، شماره ۱۰۴
تلفن و نمابر ۶۹۳۲۷۹۷
صندوق پستی ۱۳۹۱ - ۱۳۱۴۵
نشانـی اینترنتی نشـر قومـس: www.ghoomes.com
معرفی و فروش اینترنتی کتاب: www.iketab.com

قیمت: ۴۰۰۰۰ ریال

فهرست مطالب

عنوان	صفحه

عنوان	صفحه

عنوان	صفحه

عنوان | صفحه

عنوان صفحه

پیوست‌ها

عنوان | صفحه

جدول‌ها

نقشه‌ها

شکل‌ها

بنام خدا

پیشگفتار مترجم

مؤلف کتاب «سیاست در آمریکا» پرفسور ام.جی.سی.وایل استاد ممتاز علوم سیاسی دانشگاه کنت انگلستان است. وی کتب متعددی را در زمینه‌های مختلف سیاست به رشته تحریر درآورده است. این کتاب حاضر پنجمین چاپ خود را به زبان انگلیسی پشت سر نهاده است، بنابراین، ضرورتاً باید منبعی غنی، روان و منسجم برای علاقه‌مندان به شناخت واقعیات سیاست و حکومت در ایالات متحده باشد و انصافاً همین گونه نیز است. این ادعا مبتنی بر این واقعیت است که با توجه به اینکه مترجم کلیه سطوح تحصیلات دانشگاهی خود را در رشته علوم سیاسی در ایالات متحده طی کرده طبیعتاً با منابع متعددی در زمینه سیاست در آمریکا آشنا بوده و از این رو به جرأت بیان می‌دارد که کتاب حاضر از جامعیت محتوا، انسجام درونی مطالب و سادگی متن بر سایر منابع همانند خود برتری دارد.

علاقمندان راغب به شناخت سیاست و حکومت ایالات متحده با مطالعه این کتاب در جریان واقعی سابقه و زمینه‌های تاریخی و ماهیت نظام سیاسی آمریکا که شامل گسترش چندگانگی فرهنگی، نفوذ رسانه‌های خبری و دینی، سیاست شهری و غیره شهری قرار می‌گیرند. خوانندگان این کتاب درک نسبتاً کاملی از پیچیدگی‌های سیاسی در سه قوه (مقننه، مجریه، قضاییه)، سیاست‌گذاری، گروههای فشار، نظام دو حزبی، رقابتهای انتخاباتی رئیس جمهوری و کنگره و نظام دموکراسی موجود در ایالات متحده به دست خواهند آورد.

دو عـامل عمـده ای که مترجم را واداشت به ترجمه این کتاب همت گمارد عـبارت بودنـد از: ۱) فقـدان یـک منبع فارسی جامع و منطبق با واقعیات مکانیزم سیاسـی آمـریکا تـا بـتواند نـیاز علاقمـندان به فهم سیاست در آمریکا را عاری از هـرگونه تعصبات و گرایشهای ایدئولوژیکی برآورد سازد، ۲)نیاز دانشجویان رشته علـوم سیاسـی بـه یک چنین کتابی در درس تحت عنوان «سیاست و حکومت در آمـریکا». بنابرایـن، مطالعـه این کتاب برای همه علاقمندان به شناخت سیاست در آمریکا و به ویژه دانشجویان و کارگزاران سیاسی توصیه می‌شود.

در برگـردان متـن انگلیسـی بـه فارسـی تـلاش وافـر شـده است که ضمن امانـت‌داری و وفادار ماندن به متن اصلی، تا سرحد ممکن مطالب به فارسی روان تـرجمه گـردد، ولـی علـی‌رغم همه تلاشی که صورت گرفته در بسیاری از موارد ناچـار از تغیـیر و تبدیل واژه‌ها بوده‌ام و هرجا وضع اصلاحی صورت گرفته برای درک بیشـتر خوانـنده معـادل لاتیـن در ذیـل صفحه ذکر شده است. مترجم بسیار سپاسگزار خواهد بود چنانچه صاحب نظران لغزشها و نارسایی‌هایی را که مشاهده می‌فرمایند به مترجم یادآوری کنند تا در چاپهای بعدی تصحیح شود.

در خاتمـه مـترجم بـرخود لازم می‌داند که از آقای دکتر علی اصغر جباری نی‌تپه، استاد فرزانه زبان و ادبیات فارسی دانشگاه آزاد اسلامی آزادشهر که زحمت ویراسـتاری ایـن اثـر را متحمل شده‌اند، سپاسگزاری نماید. همچنین از مسئولان دانشـگاه آزاد اسـلامی آزادشـهر، بـه ویژه دوست ارجمندم جناب آقای دکتر علی اصغر بیانی معاون پژوهشی دانشگاه آزاد اسلامی واحد آزادشهر که همواره مشوق این مترجم در امور پژوهشی بوده اند، تشکر می‌شود.

خدایا چنان کن سرانجام کار تو خشنود باشی و ما رستگار

دکتر قربانعلی گنجی

فصل اول

حکومتی با اختیارات محدود

قانون اساسی ایالات متحده آمریکا دارای عمر کمی بیشتر از ۲۰۰ سال می‌باشد. این اساسنامه مشکلات جنگ داخلی، گسترش سرزمین از ۱۳ مستعمره عمدتاً کشاورزی قبلی در ساحل شرقی و تبدیل آنها به یک کشور صنعتی متشکل از ۵۰ ایالات را که دارای گستره‌ای از قاره به آلاسکا و از آنجا تا هاوائی کشیده شده پشت سر نهاده و ناظر بر ظهور قدرتمندترین دمکراسی جهان بوده است. نظام سیاسی آمریکا در قرن بیستم تحت فشارهای شدیدی قرار داشته که از جمله می‌توان به نیاز در بسیج برای دو جنگ جهانی، بحران اقتصادی سالهای ۱۹۳۰، نقش متغیر حکومت پس از جنگ دوم جهانی، چالشهای قهرآمیز حقوقی مدنی، اثرات جنگ ویتنام و شوک حادثه واترگیت که منجر به استعفای رئیس‌جمهور، نیکسون گردید، اشاره داشت. اما چالش بزرگ فراروی جامعه آمریکا بعد از پایان جنگ ویتنام شکل گرفت. این جنگ ایمان آمریکاییان را در جبری بودن پیشرفت و برتری نظام حکومتی آنها متزلزل ساخت. جنگ ویتنام پایان‌بخش ایده «ظرف مذاب»[1] درباره آمریکا بود که بر اساس آن همه ساکنین آمریکا، صرف نظر از منشأ و سنت خود، جذب ارزشهای آمریکایی گردیده، زبان انگلیسی را به عنوان اولین زبان خود اختیار خواهند کرد و ضرورتاً نهادهای موجود در قانون اساسی آمریکا

---

1. Melting pot

را محترم خواهند شمرد. به عبارت دیگر، آمریکا مجبور گردید با این حقیقت مواجه شود که یک جامعه چند فرهنگی است.

علی رغم همه این چالشها، در ظاهر مهمترین صفت ممیزه قانون اساسی آمریکا تداوم و ثبات شکلی ساختارهای مهم آن است. ولی در درون این چارچوب به ظاهر با ثبات، تغییرات عمیق و مهمی در ماهیت و عملکرد سیستم سیاسی آمریکا رخ داده است که شامل تغییر در سیستم فدرالیسم و نوسانات مستمر در ارتباط با قدرت بین کنگره و رئیس‌جمهور، از هم پاشیدگی نظام احزاب سیاسی، افزایش رسانه‌ها و اثرات آنها بر سیستم سیاسی و تغییر در نقش دیوان عالی می‌شود. اینها و موارد دیگری در پایان قرن بیستم، عوامل مؤثر در ایجاد تغییر در عملکرد سیستم سیاسی ایالات متحدهٔ آمریکا خواهند شد. هدف ما در این کتاب این خواهد بود که اجزای تشکیل دهندهٔ این پروسه پیچیده را بررسی نموده و تلاش گردد که گوناگونی زندگی سیاسی آمریکاییان و جهتی را که این جامعه به سوی آن در حرکت است، تعیین نماییم.

چالش تاریخ آمریکا

آنچه تاریخ ایالات متحدهٔ آمریکا نام گرفته است بیانگر تفاوت‌ها در منشأ ساکنان کشور و همچنین توضیح دهنده ساختارهای نهادها می‌باشد. در قرن شانزدهم، قدرت‌های اروپایی نظیر اسپانیا، فرانسه و انگلیس به اسکان در سرزمین اصلی آمریکای شمالی اقدام نمودند. اسپانیا اقدام مکرر در مستعمره نمودن فلوریدا نموده و با بر پایی شهر سنت آگوستین درسال ۱۵٦۵ و حرکت به سوی شمال، حوزه تحت نظارت خود را در این منطقه برقرار نمود. فلوریدا در سال ۱۷٦۳ به انگلستان تعلق یافت و سپس بعد از جنگ استقلال، به اسپانیا برگردانده شد. اسپانیا، کالیفرنیا را نیز بعد از قرن هجدهم، با استقرار هیأت مأمورین خود در شهر سان‌دیاگو، در سال ۱۷٦۹، تبدیل به یکی از مستعمرات اسپانیا کرد. در سال

۱۸۲۱ کالیفرنـیا بخشـی از مکزیک تازه به استقلال رسیده تبدیل گردید و در سال ۱۸٤۸، همـراه بـا نـیومکزیکو، از کشور مکزیک منفصل و به ایالات متحده ملحق شـد. تگزاس در سال ۱۸٤٤ ضمیمهٔ ایالات متحده گردید. فرانسه، علاوه بر تسلط بر کانادا، مستعمرات خویش را به داخل دره می‌سی‌سی‌پی گسترش داد و در سال ۱۷۱۸ شـهر نیواورلیون را بنیان‌گذاری کرد. تا اواسط قرن هیجدهم، فرانسه مدعی سـرزمین وسـیعی از خلیج مکزیک تا آبهای هادسون شد. در سال ۱۸۰۳ شکست فرانسه در کانادا از انگلیس پایان بخش دوره استعماری فرانسه در آمریکای شمالی گـردید. هلندیها «آمستردام نو»[1] را بنا نهادند و بعد از آنکه این شهر در سال ۱٦٦٤ بـه تصـرف انگلیسـیها درآمـد، در نام‌گذاری مجدد، «نیویورک» نام گرفت. آلاسکا بخشی از امپراتوری روسیه بود تا اینکه در سال ۱۸٦۷ توسط آمریکاییان از روسیه خـریداری گـردید. انگلـیس، بـر خلاف اسپانیا و فرانسویها، مستعمرات آمریکائی خویـش را عمدتـاً از طـریق گسـترش بازرگانـی توسـعه بخشـید. پادشاه انگلیس سرزمین‌های وسیعی را به کمپانی‌های تجاری جهت گسترش بازرگانی اعطا نمود. یـک سـری اقدامـات توسـعه‌طلـبانه کـه تـا قبل از دههٔ ۱۷۷۰ ابتدا توسط کمپانی ویرجیـنا تحـت فرمان دربار شروع گردیده بود، منجر به برقراری ۱۳ مستعمره در سـواحل شـرقی قاره گردید. هر مستعمره ترکیب اجتماعی، گرایش مذهبی، منافع اقتصـادی و قانون اساسی خاص خود را داشت. تلاشهای ناموفقی جهت برقراری یـک سیستم سیاسی واحد که دربرگیرنده همه مستعمرات گردد شکل گرفت، ولی نتـیجه بخـش نـبود. بنابراین مستعمرات در سال ۱۷۷٦ اعلام استقلال نموده و هر یـک از ایـن مسـتعمرات خـود را بـه دولـت‌هـای مسـتقل تبدیل کرده بودند. هر مستعمره قانون خاص خود را به وجود آورد و براساس معاهده کنفدراسیون رابطه جزیی بین خود به منظور مبارزه علیه بریتانیا در این قاره برقرار نمودند.

زمانـی که کنوانسیون نمایندگان دولت‌ها در سال ۱۷۸۷ در فیلادلفیا تشکیل

1. New Amesterdam

گـردید تـا شـکل جدیـدی از حکومت در ایالات متحده آمریکا تأسیس نماید دو موضـوع موجـب نگرانـی آنهـا بـود. نخسـت ایـنکه، اینها در آرزوی سیستمی از حکومـت بودنـد کـه توانمـندی کافی در حفظ سرزمین در برابر حملات را داشته باشـد تـا بـه یـک نـوع وحـدت بـا ایجـاد یـک پـول واحد مشترک جهت ایجاد فرصـت‌های توسعه اقتصادی دست یابند. اما اینها نه خواهان از بین بردن استقلال دولـت‌هـای تـازه تأسیس بودند و نه خواهان نفی نقش آنها به عنوان منبع اصلی قوانیـن داخلـی و خارجـی برای شهروندان خود. بنابراین، اینها یک سیستم مدرن *فدرالیسـم* را بـه وجـود آورنـد کـه در آن نقش‌هـای حکومتی بین حکومت تازه تأسیس ایـالات مـتحده و حکومـت ایـالات توزیـع شـد. نگرانی دوم آنها ایجاد حکومتـی بود که به اندازه کافی از توانمندی برقراری ثبات در یک کشور نوظهور بـدون قرار گرفتن تحت سلطهٔ یک فرد یا نمایندگان مردم برخوردار باشد. اینها به همیـن انـدازه از حکومـت کـاملاً مستقل و توده‌ای نیز وحشت داشتند. از این رو سیسـتم حکومتی براساس *تفکیک قوا* را اختیار نموده و بین قوای مقننه، مجریه و قضـاییه تفکـیک قـایل گردیدند و به هر یک توانمندی کنترل اقدامات یکدیگر را دادنـد. ایـن ترکیـب فدرالیسـم و تفکـیک قـوا به ایالات متحده ویژگی خاصی به عـنوان یـک سیسـتم حکومتی با اختیارات محدود اعطا می‌نماید که در آن به هیچ بخشی از سیستم، قدرت دیکته کردن به سایر بخشها را نمی‌دهد. ماحصل این نوع سیسـتم، یک فرایند پیچیده تصمیم‌گیری است که در فصل‌های بعدی کتاب مورد بررسـی قـرار خواهـد گرفـت. بنیان‌گـذاران حکومـت فدرالیسـم پـس از خلـق سـاختارهای حکومتی منطبق با قانون اساسی، نوشتن لایحهٔ حقوق بشر را در سال ۱۷۸۱ شروع کردند که این اقدام به نوعی انعکاس‌دهندهٔ ترس آنها از حکومتی بود کـه بـا سوءاسـتفاده از قـدرت، خفقان را بر مردم تحمیل نماید. لایحه حقوق بشر محدودیـت‌هایـی را هم در برابر قدرت حکومت فدرال و ایالتها ایجاد نمود، مانند محدودیـت قـدرت فـدرال در کنترل مالکیت اسلحه توسط شهروندان، که امروزه

بسیار مهم گشته‌اند.

فدرالیسم

ایالات متحدهٔ آمریکا یک سیستم حکومتی فدرال است که در آن ۵۰ ایالت با خودمختاری قانونی و اهمیت سیاسی در اقتدار و وظایف حکومت مرکزی سهیم هستند و به طور مبهمی حکومت فدرال نامیده می‌شود. هنگامی که ۱۳ ایالات اولیه در سال ۱۷۸۷ گردهم آمدند تا پیش‌نویس قانون اساسی را تدوین نمایند، آرزو داشتند به منظور ایجاد نظم و دفاع از سرزمین با هم متحد گردند تا مطمئن شوند بعضی از اقدامات ضروری توسط حکومت ایالات متحده صورت پذیرد. اینها نمی‌خواستند شاهد استحاله هویت فردی خود بوده و یا اینکه قدرت کنترل خود را بر چنین موضوعاتی ـ که شهروندان را مستقیماً تحت تأثیر قرار می‌دهد ـ از دست دهند. ویرجینیا، نیویورک، ماسه‌چوست و کارولینای جنوبی مفتخر به جدایی جامعه خود بوده و از اینکه از خود مختاری قابل توجهی تحت قدرت از راه دور پارلمان انگلستان برخوردار بودند، به خود می‌بالیدند. بنابراین شکل خاصی از حکومت متمرکز دولت ـ ملت مستقر در فرانسه و انگلستان را که در آن کل قدرت قانونی حاکمیت در دستان حکومت مرکزی متمرکز بود، رد می‌کردند. اینها حاکمیت را در قانون اساسی قرار داده و قدرت را بین ایالات و حکومت فدرال تقسیم نمودند، به طوری که هیچ یک از سطوح حکومتی آن قدر قدرتمند نشود که به سادگی بتواند دیگری را تحت کنترل خود در آورد. این شکل مدرن فدرالیسم که برگرفته از یونان باستان است، همراه با تغییراتی در سراسر جهان نظیر کشور سوئیس، کانادا، استرالیا، هندوستان، آلمان و سایر کشورها مشاهده گردیده و هم اکنون با تلاش فراوان در اروپا در حال تکوین است. ایالت‌ها عناصر حاکمیت نیستند بلکه از قدرت و کارکردهایی برخوردارند که در حکومتهای متمرکزی نظیر انگلستان معمولاً به قدرت مرکزی واگذار

گردیده است. قانون اساسی قدرت را به گونه‌ای بین دولت فدرال و حکومت‌های ایالتی تقسیم نمود که ابتدا حکومت فدرال را عمدتاً به حوزه دفاعی، سیاست خارجی، کنترل پول رایج و نظارت و کنترل بر تجارت و بازرگانی بین ایالات محدود می‌کرد. سایر اختیارات باقی مانده به ایالات واگذار گردید. با گذشت زمان، این تقسیم قدرت دچار اختلال گردید به طوری که قدرت حکومت فدرال از چنان گستردگی برخوردار شد که توانست بر روی مهم‌ترین جنبه‌های زندگی مردم ایالات متحده سایه بیفکند. طبق قانون اساسی، حکومت فدرال هنوز از قدرت محدود برخوردار است ولی عمده‌ترین حافظ استمرار اقتدار ایالاتها در پراکندگی قدرت در سیاست آمریکا است. کنگره ایالات متحده، در صورت علاقه، توان کاهش اقتدار قابل توجه ایالات را دارا است، اما فشارهای وارده بر سناتورها و اعضای مجلس نمایندگان توسط رأی‌دهندگان و گروههای فشار موجب می‌گردد که اقتدار حکومتهای ایالتی مورد احترام قرار گیرد. بنابراین، هر چند که قدرت ایالات در مقایسه با قدرت فدرال به طور قابل توجهی کاهش یافته است ولی حکومت‌های ایالتی همچنان اهمیت خود را حفظ نموده، از نظر سیاسی مراکز قدرتمند فعالیتهای سیاسی به شمار می‌روند.

اهمیت ایالات متحده به عنوان یک موجود قانونی هنوز قابل توجه است. در زمان تصویب قانون اساسی تقریباً هر کارکرد مهم حکومتی توسط حکومت‌های ایالتی صورت می‌پذیرفت. حتی امروزه اکثر قوانین مدنی و جنایی که حاکم بر زندگی مردم است، قوانین ایالتی هستند. قوانین مربوط به خانواده، راهنمایی و رانندگی، تجارت و حتی اینکه آیا یک جانی باید اعدام گردد یا خیر در مرحله اول از اختیارات قانون‌گذاران ایالتی است. برای مثال، در سال ۱۹۹٦ رفراندمی در ایالات کالیفرنیا مبنی بر اجازه مصرف «ماری‌جوانا»[1] برای مقاصد پزشکی برگزار گردید. ایالات اورگان قانونی را به تصویب رساند که به پزشکان،

1. Marijuana

در شرایط خاص، اجازه تجویز داروی مخدر «اوتنیژیا»[1] را می‌داد. ایالات از حق نظارت و کنترل مهمی برخوردارند و قواعد فراوانی را در تجارت، کشاورزی و اتحادیه‌های بازرگانی به تصویب می‌رسانند که لازم الاجرا هستند. این حکومت‌های ایالتی از اقتدار گسترده‌ای در وضع مالیات برخوردار بوده، همراه با حکومت‌های محلی مبالغ هنگفتی را در امور مربوط به رفاه اجتماعی، آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، بیمارستان و سایر خدمات هزینه می‌نمایند.

با گذشت بیش از یک قرن از زمان دست‌یابی به استقلال، هنوز جمع هزینه‌های ایالات، با در نظر گرفتن هزینه‌های شهری و شهرستان‌های تحت کنترل حکومت‌های ایالتی، افزون‌تر از بودجه‌هایی است که حکومت فدرال برای آنها در نظر می‌گیرد. ولی به تدریج که نقش حکومت در اقتصاد و سیاستهای اجتماعی، بویژه بعد از بحران بزرگ سالهای ۱۹۳۰، دچار تغییر گردید، اهمیت حکومت فدرال افزایش یافته، هزینه‌های فدرال بر هزینه‌های اختصاصی از سوی حکومت‌های ایالتی فزونی یافت.

بنابراین اختیارات و کارکرد حکومت‌های ایالتی در آمریکا بسیار بیشتر از نقش حکومت‌های محلی در کشورهای با حکومت متمرکز بوده، از حقوق مبتنی بر قانون اساسی و خودمختاری فراوانی در ایفای نقش خود برخوردارند. ایالات تحت دو محدودیت بزرگ قرار دارند؛ نخست آنکه، باید تابع قانون اساسی ایالات متحده بوده، از قوانین معتبر قانون‌گذاران فدرال که طبق قانون اساسی تصویب می‌شوند، تبعیت نمایند. اگر قوانین ایالتی بر خلاف قانون اساسی یا در مغایرت با قوانین فدرال باشد در این صورت دادگاه عالی، قوانین ایالتی را تخلف از قانون اساسی اعلام می‌نماید. به همین منوال اگر لایحه‌ای در کنگره تصویب گردد که تجاوز به حوزهٔ اختیارات حکومتی ایالات محسوب گردد، در این صورت دادگاه عالی به ابطال چنین قانونی حکم خواهد کرد. دادگاه عالی احکام

1. Euthanasia

فـدرال را گهگاهـی بـه همیـن طریق باطل اعلام می‌نماید، ولی احکام حکومتهای ایالتـی را بیشـتر از احکـام فدرال فاقد وجاهت قانونی اعلام کرده است. در طول دو قـرن گذشـته، دادگاه‌ها به تدریج قدرت قانونی حکومت فدرال را افزایش داده و در نتیجه اقتدار حکومت‌های ایالتی را محدودتر نموده است. فدرالیسم هنوز در آمـریکا خیلـی زنـده اسـت و نـیروی خود را از پراکندگی و تمرکزگریزی قدرت سیاسـی و از احکام مبتنی بر قانون اساسی بدست می‌آورد. دومین محدودیت علیه اقـتدار ایالتی، ضعف نسبی منابع مالی آنها است. این قدرت مالی، حکومت فدرال را قـادر مـی‌سازد که تبعیت ایالتها را با ارائه کمک‌های مالی مشروط کسب نماید. از سالهای ۱۹۳۰ به بعد، حکومت فدرال اجرای بسیاری از برنامه‌ها را به ایالات و حکومـت‌های محلی محول کرده است و از این رو آنها را در وضعیت عالی و بی بدیلـی قـرار داده است. در سال ۱۹۹۲، ایالات و حکومت‌های محلی ۱۵۰ میلیارد دلار را بـه ایـن شکل دریافت کرده‌اند. بنابراین، به خصوص درقرن بیستم، نیروی تمرکزگرایـی قدرتمـندی در حـال نمایـان شـدن است. می‌توان استدلال نمود که ایـالات، بسـیاری از قـدرت خود مختاری را از دست داده و ایالات متحده آمریکا در واقـع دیگـر ماهیـتاً فـدرال نیسـت بلکه یک حکومت یگانه بسیار غیر متمرکز اسـت. اقداماتـی بـه مـنظور معکـوس نمـودن ایـن فرایند حاکم، توسط دو رئیس جمهـور نیکسون و ریگان صورت پذیرفت. این دو رئیس جمهور پیشنهاد نمودند کـه حکومت‌های ایالتی در درآمدهای فدرال سهیم گشته و با برگرداندن کارکردها بـه ایـالات، پشـتوانهٔ مالـی بـدون قـید و شـرطی بـرای اقدامـات آنان فراهم آید. تقسـیمات محلی ایالت‌ها نظیر شهرها، بخش‌ها، دهستان‌ها و بسیاری از هیأت‌های گونـاگون انتخابـی در سطح محلی نیز با درجات متفاوتی قدرت سیاسی را اعمال مـی‌نمایـند. تمرکززدایـی در قـدرت سیاسـی آمریکا را به بهترین وجه می‌توان در بررسـی خـود مخـتاری در نقـش سیاسی یک شهر نظیر نیویورک یا در رابطه بین دهسـتان‌ها و بخش‌ها و حکومت‌های ایالتی که بر آنها قدرت فائقه دارند، مشاهده

نمود. این امر روشنگر این واقعیت است که حکومت‌های محلی از اهمیتی در آمریکا برخوردار است که در اروپا مدتها قبل از دست رفته است. فهم سیاست رئیس‌جمهوری یا نحوه عملکرد کنگره ایالات متحده مستلزم توجه به ریشه‌های سیاست در آمریکا است که در ویژگی‌های رأی‌دهندگان، تفاوت‌های منطقه‌ای، سبک‌های سیاسی و رفتاری و طرقی که سیاست در سطح ایالت و تقسیمات محلی اعمال می‌شود، نهفته است. فقط پس از آن است که ما می‌توانیم فهمی از طبیعت رئیس جمهوری، قدرت و ضعفهای آن و یا درکی از تضادهایی که یک کنگره می‌تواند همزمان در سطح ملی و محلی با آن مواجه گردد، داشته باشیم. مطالعه سیاست در آمریکا بایستی از اجزاء تشکیل دهنده آن در سطح محلی با روشی که دیگر در مورد اکثریت کشورهای اروپایی نمی‌تواند صادق باشد شروع گردد، زیرا تفاوتهایی که در اساس زندگی آمریکاییان وجود دارد مانع از آن می‌شود که به توان به آسانی به یک تعمیم یا توضیح ساده‌ای درباره رفتار سیاسی در این کشور دست یافت. الگویی که در این مطالعه از آن استفاده خواهد شد همانا ارائه تصویری از صحنه سیاسی آمریکا است که ما را در فهم هر چه شفاف‌تر آنچه که در سطح کنگره رئیس‌جمهوری می‌گذرد یاری رسانده و بدون چنین فهمی حوادثی که تیترساز روزنامه‌های جهان می‌گردد غالباً غیر قابل درک خواهد بود.

تفکیک قوا

بنیانگذاران قانون اساسی آمریکا مصمم بودند که مانع سوءاستفاده قدرت توسط هر بخشی از حکومت جدیدالتأسیس باشند. آنها تجربه آنچه را که استبداد جرج سوم پادشاه انگلستان و حاکمان وفادار مستعمرات نسبت به پادشاه می‌نامیدند، همراه خود داشتند و از طرف دیگر افراط‌گری دمکراسی قانون‌گذاران ایالتی بعد از انقلاب هم موجب وحشت آنان گردیده بود. شبیه اکثر مردان

ثروتمند و مالک قرن هجدهم، شکل‌دهندگان قانون اساسی فدرال اعتقادی به اقتدار زیاد حکومت در اجرای وظایفش نداشتند. آنها از هر دو طیف استبدادی و دمکراسی وحشت داشته و خواهان گریز از استبداد یک نفر یا تعدادی بسیار بودند. بنابراین قانون اساسی را به گونه‌ای بنا نمودند که با تفکیک بخشهای حکومتی و ایجاد توازن بین آنها مانع ظهور هر دو پلیدی باشند.

دکترین دوگانه تفکیک قوا و مقابله و توازن، صفت ممیزه قانون اساسی آمریکا را تشکیل می‌دهد. رئیس جمهور می‌باید به طور مستقیم به وسیله الکتروکالج برگزیده شده تا مانع از آن شود که این مقام محصولی از جار و جنجالهای سیاسی توده‌ای گردد. کنگره نیز به مجلس نمایندگان که در آن رعایت نسبت جمعیت شده و مجلس سنا که مبتنی بر تساوی همهٔ ایالتها می‌باشد تقسیم گردیده است. قدرت قضایی در اختیار دیوان عالی قرار گرفت. هیچ یک از اعضای کنگره حق عضویت در قوه مجریه را ندارد، البته به استثنای معاون رئیس جمهور. بنابراین، با این مکانیزم، حکومت کابینه‌ای مدل انگلیسی را که بعضی مواقع همچون وسیله‌ای یک نفره یا چند نفره در کنترل نمایندگان مردم عمل می‌کرد، نفی کردند. اعضای سه قوهٔ حکومتی مقننه، مجریه و قضاییه کاملاً از هم تفکیک شدند، به استثنای معاون رئیس جمهور که عنوان ریاست سنا به او اعطا گردید. اما بنیان‌گذاران قانع نشده که این نوع تفکیک قوا به تنهایی بتواند مانع سوءاستفاده قدرت بویژه توسط قوه مقننه گردد. اینها تجربه ایالات آمریکا را در طول انقلاب و بعد از انقلاب همراه خود داشتند که چگونه قانون‌گذاران بدون هیچ منعی، به جز آنچه «جفرسون» آن را «موانع خطپوستی»[1] نامید، در امور مربوط به قوه مجریه و قوه قضاییه دخالت می‌کردند. از این رو، این بنیان‌گذاران موانع متعددی را برای تحدید قدرت به وجود آوردند. اختیارات محدودی را به رئیس‌جمهور در وتو نمودند لوایح مصوب کنگره داده و حق تفسیر قانون اساسی

1. Parchment Barriers

را در حوزه صلاحیت دادگاه عالی قرار دادند، هر چند که قانون اساسی این حق دادگاه را تا حدی نه چندان شفاف ذکر نموده است. آمریکائیها به شکلی به ایده‌های حامی قانون اساسی قرن هجدهم انگلستان برگشته ولی همهٔ آن را بدون قید و شرط نپذیرفتند. آنها حاضر به اعطای امتیازاتی به رئیس جمهور، که پادشاه انگلستان از آن برخوردار بود، نبوده و آن را روا نمی‌داشتند. حق اعلان جنگ را به قوهٔ مقننه داده و قراردادها و انتصابات قوهٔ مجریه را مشروط به تصویب سنا نموده و سازوکاری فراهم کردند که وتوی لوایح توسط رئیس‌جمهور را بتوان با اکثریت دو مجلس کنگره لغو نمود. بنابراین ساختار حکومتی به گونه‌ای طراحی گردید که هیچ یک از بخشها به تنهایی نتواند از قدرت برتر برخوردار باشد. برای دست‌یابی به یک اقدام مؤثر حکومتی موافقت بین قوای متفاوت باید حاصل شود. به منظور تضمین ثبات در سیستم، راه و روشی فراهم گردید که بتوان بر اساس آن، در صورت نیاز، تبصره‌هایی به قانون اساسی افزود، ولی فقط توسط یک فرایند طولانی و مشکل که لازمهٔ آن موافقت $\frac{۲}{۳}$ قوای مقننه ایالت‌ها است. از این رو، مشکل عمده سیاسی در ایالات متحده وجود یک قانون اساسی است که مانع از آن می‌شود بتوان تصمیم مورد نیاز فوری را در لحظات بحرانی اتخاذ نمود.

لایحه حقوق مدنی

قانون اساسی در سال ۱۷۸۹ تنفیذ شد و نهادهای حکومت جدیدی را برپا نمود، ولی این اساسنامه بعد از مباحثات جنجالی بود که سرانجام منجر به مصالحه بین حامیان و مخالفان پیشنهاد رژیم جدید گردید. کنوانسیونی که چارچوب قانون اساسی را به وجود آورد تحت سلطه فدرالیست‌هایی قرار داشت که حامی حکومتی با قدرت کافی بودند که قادر به برقراری و حفظ یک سیستم سیاسی مؤثر در دست‌یابی به اهداف ایالات متحده باشد. این قانون اساسی می‌باید به تصویب نُه ایالت از دوازده ایالتی که در کنوانسیون نماینده داشتند برسد تا از

قدرت اجرایی برخوردار گردد. مخالفت شدیدی علیه این سیستم نو از طرف ضد فدرالیست‌هایی که وحشت داشتند حکومت فدرال تبدیل به یک قدرت مسلط بر ایالات شود و از توانمندی ایجاد خفقان علیه شهروندان برخوردار گردد ابراز می‌گردید.

ایالات یکی پس از دیگری خواهان الحاق اصلاحیه‌هایی به قانون اساسی پیشنهادی بودند که نافی این ترسها باشد. شرط تصویب رسمی قانون اساسی که توسط نُه ایالت تأیید می‌گردید سرانجام در ۲۱ ژوئیه ۱۷۸۹ حاصل شد ولی دو ایالت از بزرگترین ایالات، ویرجینیا و نیویورک، هنوز موافقت خود را در اجرای قانون اساسی اعلام نکرده بودند و بدون موافقت آنها حکومت جدید به سختی می‌توانست خود را حفظ نماید. رهبران فدرالیست‌ها طی قطعنامه‌ای مکتوب قول دادند به محض آنکه اولین کنگره ایالات متحده تشکیل گردد پیشنهاد الحاق ده متمم به قانون اساسی را بدهند. الحاق این ده متمم به قانون اساسی در سال ۱۷۹۱ به تصویب ایالات رسید و عنوان لایحه حقوق مدنی را به خود اختصاص داد. این امر به طور دقیق حفاظتی را که احساس می‌گردید لازمهٔ مصون ماندن شهروندان آمریکا در برابر امکان اعمال خفقان توسط حکومت فدرال جدید گردد، برقرار نمود. آزادی دین، بیان، مطبوعات، داشتن اسلحه، منع دستگیریهای دلخواهانه، نداشتن قدرت تحریم افراد از حق حیات، آزادی و تملک بدون اعمال صحیح آیین دادرسی در این الحاقیه ده متممی به قانون اساسی ذکر گردید.

فدرالیسم و تفکیک قوا در سیستم قانون اساسی به گونه‌ای ترسیم گردیده که به هیچ یک از ارکان حکومتی امکان اعمال قدرت برتر را نمی‌دهد. افزودن لایحه حقوقی به این محدودیتها علیه اقتدار حکومتی یک مانع دیگری را بر سر راه قدرت حکومتی ایجاد نمود ولی این مکانیزم نیز تضمین کننده حفظ همهٔ آمریکاییان از خفقان حکومتی نگردید. لایحه حقوقی در برابر قدرت فدرال وضع گردید و قصد طراحان این بود که هریک از ایالت‌ها خود حافظ حقوق شهروندان

خواهد شد.

اما بردهها، گروهی از مردم بودند که در آمریکا زندگی کرده و بسیاری از آنها در این سرزمین زاده شده بودند ولی با این وجود شهروند محسوب نمی‌گردیدند. نظام برده‌داری با الحاق سیزدهمین متمم به قانون اساسی در سال ۱۸۶۵ ملغی گردید، ولی حق و حقوق برده‌های قبلی و اعقاب آنها در قانون اساسی ایالات، به خصوص در ایالات جنوبی، تعیین نشده بود. در این ایالات قوانینی به منظور تفکیک نژادی در مدارس، حمل و نقل و بهره‌گیری از امکانات عمومی و خصوصی نظیر کتابخانه‌ها و رستوران‌ها به تصویب رسید. سیاهپوستان از داشتن حق رأی ممنوع شده و غالباً عدالت توده‌ای و حکم اعدام مردمی بدون رعایت اصول آیین دادرسی قانونی در مورد آنها اجرا می‌گردید. سرانجام در اواسط قرن بیستم دادگاه عالی ایالات متحده حفاظت‌های لایحهٔ حقوق مدنی را به گونه‌ای گسترش داد که حوزه‌های تحت پوشش قوانین ایالتی، تبعیض نژادی، تقلبهای سیاسی و استفاده نادرست زور توسط پلیس، موضوع رسیدگی قضایی گردد.

یگانگی و چند گانگی

محدوده‌ای که امروزه ایالات متحده آمریکا را تشکیل می‌دهد محصول یک پروسه مستمر گسترش مستعمرات اولیه در سواحل شرقی بود که حتی در زمان حال نیز ادامه دارد. ورود جمعیت زیادی به کالیفرنیا، آریزونا و نیومکزیکو در سالهای اخیر و توسعه آلاسکا به طرق مختلف بیانگر مراحل آن پدیده غالب است که تاریخ آمریکا را در طول قرون هجدهم و نوزدهم تحت سیطره خود قرار داده است و آن همان «سرحدات»[1] است.

تغییر مرزهای سرزمین مهاجرین مقیم، با داستانهای اعجاب‌آمیز پیشگامانش،

---

1. Frontiers

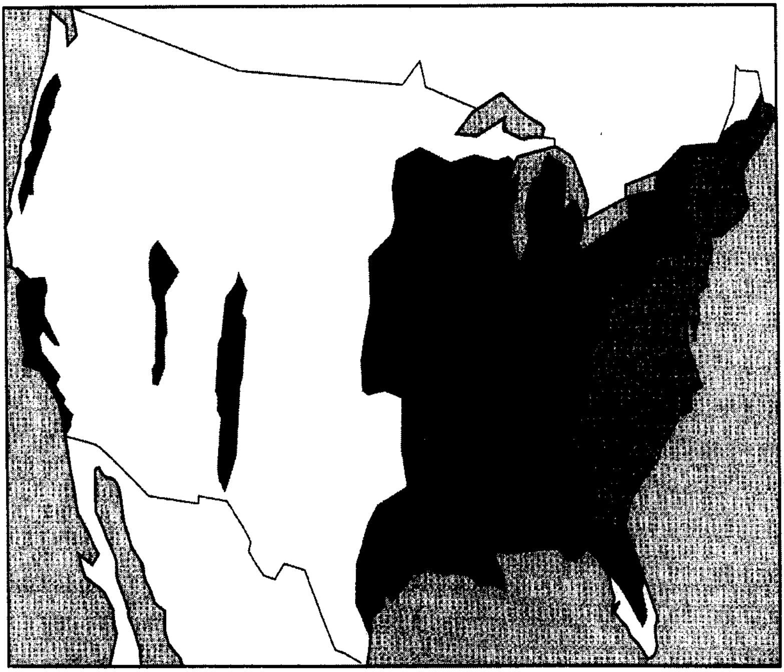
گاوچرانها و جنگجویان سرخ پوش و زندگی در شهرهای مرزی می‌تواند، طبق نظریه بسیاری از تاریخ‌نگاران، توضیحات مهمی را درباره ماهیت جامعه آمریکایی، سیاست در آمریکا و حتی صفات ملی آمریکاییان ارائه نماید. این که این مرزها دقیقاً چه اهمیتی را دارا بوده‌اند، نمی‌تواند از اهمیت اثرات وسیع آن بر روی زندگی آمریکاییان بکاهد. سرحدات، خلق مستمر و مجدد داستان زندگی در جامعه آمریکایی را دربرداشت. سرحدات به خاطر آورنده ماهیت باز دمکراتیک در آمریکا است که در آن یک فرد می‌تواند خوشبختی خود را حتی در یک سرزمین وحشی بدست آورد. این یک نمایشی از فرصت‌های همیشگی بود که آمریکا می‌توانست فراهم آورد، زیرا هر چند که امید پیشگامان غالباً تبدیل به یأس می‌گردید ولی این امیدها مواقعی به طور هیجان انگیزی برآورده می‌شد. گسترش مستمر به سوی غرب، سیاست و جامعه آمریکا را از بعضی صفات تثبیت شده برخوردار نموده است. این حرکت به سوی غرب به تداوم این ویژگیهایی که صفات ممیزه آمریکا را از زمان شروع آن تاکنون تشکیل داده، کمک کرده است. اگر سوسیالیزم در گسترش ریشه خود در آمریکا ناکام مانده به آن علت بوده است که ساختار طبقاتی فئودالی، هرگز در آمریکا شکل نیافت. سیستم فئودالی شرایط شکل‌گیری را به دلیل فرصتهایی که شرایط باز سرحدی ایجاد نموده بود بدست نیاورد. در سالهای ۱۹۲۰ و ۱۹۳۰ بود که دوره گسترش سرحدات به پایان رسید و آمریکا شاهد تشابهاتی با نظام اقتصادی بسته کشورهای اروپایی گردید. در نتیجه سیاست در آمریکا بعضی از نگرشهای حاکم در سیاست اروپای غربی را پذیرفت.

در مراحل اولیه تاریخ آمریکا، حتی تفاوت‌های منطقه‌ای در آب و هوا، خاک و منابع طبیعی، منافع متفاوت و شیوه‌های مختلف زندگی در مستعمرات را به وجود آورد. نیوانگلاند، ایالات مرکزی و سواحل اتلانتیک و جنوب در محصولات تولیدی و شیوهٔ بازرگانی و زندگی اقتصادی و به ویژه به دلیل وجود

بردگـی، در اعمـاق سـاختار جامعـه خود، با یکدیگر متفاوت بودند. به تدریج که اسـکان بـه درون سـرزمین گسترش یافت، یک سری اختلافات جدید بین مناطق توسـعه یافـته تـر و کشـاورزان و سـاکنین سرحداتی بروز نمود که بوجود آورنده مزمـن‌تریـن موضوعات در سیاست آمریکا به شمار می‌رود. کشاورزان علیه منافع تجـاری و مالـی ایالات شرقی که منابع مالی و سرمایه لازم را در تسلّط بر طبیعت بکـر دارا بودنـد، بـه مخالفت برخاستند. تجمع صنعت و تجارت نزدیک بندرهای دریایی شرق و رشد متعاقب مراکز شهری در منطقه شمال شرقی، تفاوتهای دیرینه را بیـن سـاکنین شـهری و روسـتایی شـدیدتر نمود. بعلاوه به تدریج که بخشهای جدیدی در ایالات متحده قابل سکونت شد، این بخشها به دلیل نوع مردمی که در ایـن مـناطق سـاکن مـی‌شـدند تـا حـدی ویژگـیهای خاص زندگی خود را ایجاد مـی‌نمود. گسترش سرحدات باعث تفاوت‌های منطقه‌ای و محلی گردید که اساس سیاسـت در آمـریکا را در قرن نوزدهم تشکیل می‌داد و امروزه نیز نقشی ضروری هر چند صامت در عملکرد سیاست آمریکا ایفا می‌نماید.

وجود سرزمین‌های ماوراء مرزها، مکانیسمی را به وجود آورد که توسط آن بعضـی از مقسـم‌تریـن[1] عناصـر در سیاسـت آمریکا شکل می‌گیرد. به تدریج که توسـعه در جـنوب گسـترش یافـت ارزش کـاری بـرده‌هـای آفریقایـی در تولـید محصولات اساسی مانند تنباکو در مرحله اول و پنبه در مراحل بعدی شناخته شد. برقـراری بردگی در کنار این حقیقت که بردگی در این منطقه بسیار مناسب بوده و عمدتـاً نـیز به همان منطقه محدود می‌شود اثر بسیار شگفتی را تاکنون بر سیاست آمـریکا داشـته است. جایگاه سیاهپوستان در جامعه آمریکا، حس رنجش تاریخی آنهـا دربـاره وضـعیت قبلی خود و تلاش آنان در دست‌یابی به برابری اجتماعی و اقتصادی با سفیدپوستان نه تنها در جنوب بلکه در سرتاسر کشور عوامل مهمی در سیاست آمریکا به شمار می‌رود.

1- divisive



نقشه ۱: گسترش سکونت در ایالات متحده

در نیمه اول قرن نوزدهم به تدریج که گسترش به سوی غرب همراه با ایجاد مستمر ایالات جدید ادامه یافت توازن قوا بین شمال و جنوب که به وسیله قانون برقرار گردیده بود در معرض تهدید قرار گرفت. این مشکل که آیا ایالات جدیدالتأسیس اجازه نظام بردگی در سرزمین خود را می‌دهند یا خیر، حاکم بر سیاست این منطقه گردید. اگر اینها اجازه بردگی را می‌دادند از آنان انتظار می‌رفت که در کنار ایالات جنوبی قرار گیرند و اگر چنین اجازه‌ای را نمی‌دادند بایستی خود را در ائتلاف با شمال محسوب می‌کردند. فجایع جنگ داخلی که اثرات مخرب آن را هنوز نتوانسته‌اند از خود دور نمایند نتیجه ناتوانی در دست‌یابی به یک فرمول مقبول در برخورد با مسأله بود. گسترش به سوی غرب

که موجب پر شدن خلاء ماورای مرزها گردید در ظاهر سرزمین‌های ارزان قیمت را در اختیار قرار می‌داد که، بویژه در دوره جنگ داخلی، موتور محرکه‌ای بود که انبوه مهاجرت به آمریکا را فراهم می‌کرد. بین سالهای ۱۸٦۵ تا ۱۹۲۰، بیش از بیست و هشت میلیون نفر مهاجر وارد آمریکا شد و در شش سال متناوب بین سالهای ۱۹۰۵ تا ۱۹۱٤ مهاجرت سالیانه به معنی تجمع ملیت‌های خاص در مناطقی مخصوص و در شهرهای معینی می‌باشد. گزینش این شعار زیبنده در ایالات متحده تحت عنوان «یکی از بیسن چند تا»[1] که مربوط به اتحاد ایالات می‌باشد نمی‌توانست بیشتر از این مناسب باشد، هر چند آمریکاییان اولیه نمی‌توانستند شدت تفاوتهایی که جمعیت آمریکا را از یکدیگر متمایز می‌نماید تصوّر نمایند. برآوردهای به عمل آمده گویای این واقعیت است که در سال ۱۷۹۰ بین شصت الی هشتاد درصد از جمعیت آمریکا از دودمان انگلیسی یا ولز و چهارده درصد از تبار اسکاتلندی و ایرلندی بوده‌اند. در ابتدای قرن نوزدهم هجوم ایرلندیها و آلمانیها به سوی آمریکا شکل گرفت ولی بعد از جنگ داخلی هجوم گسترده مهاجرت شروع گردید که بیشتر مهاجرین را مردمان اروپای جنوبی و شرقی تشکیل می‌دادند در سال ۱۷۹۰، هشتاد و دو درصد از جمعیت ایالت ماسه‌چوست انگلیسی تبار بودند. درسال ۱۹۲۰، $\frac{۲}{۳}$ از جمعیت کشور مهاجر یا فرزندان مهاجرین بودند و ایرلندیها، لهستانیها و یهودیها با ترکیبی از تعدادی گروههای کوچک مانند لیتوانیها، ارمنیان یونانی و سوری‌ها بیشتر از ساکنین با تبارهای ذکر شده قبلی را تشکیل می‌دادند.

در پایان قرن نوزدهم تحرک وسیع در داخل ایالات متحده موجب رویداد امپریالیسم گردیدکه در نتیجه آن پرتوریکو، هاوایی و فیلیپین به تصرف آمریکاییان درآمد. فیلیپینی‌ها استقلال کامل خود را در سالهای بعد به دست آوردند ولی هاوایی جهت دیگری را برگزید و در سال ۱۹۵۹ پنجاهمین ایالت اتحادیه گردید

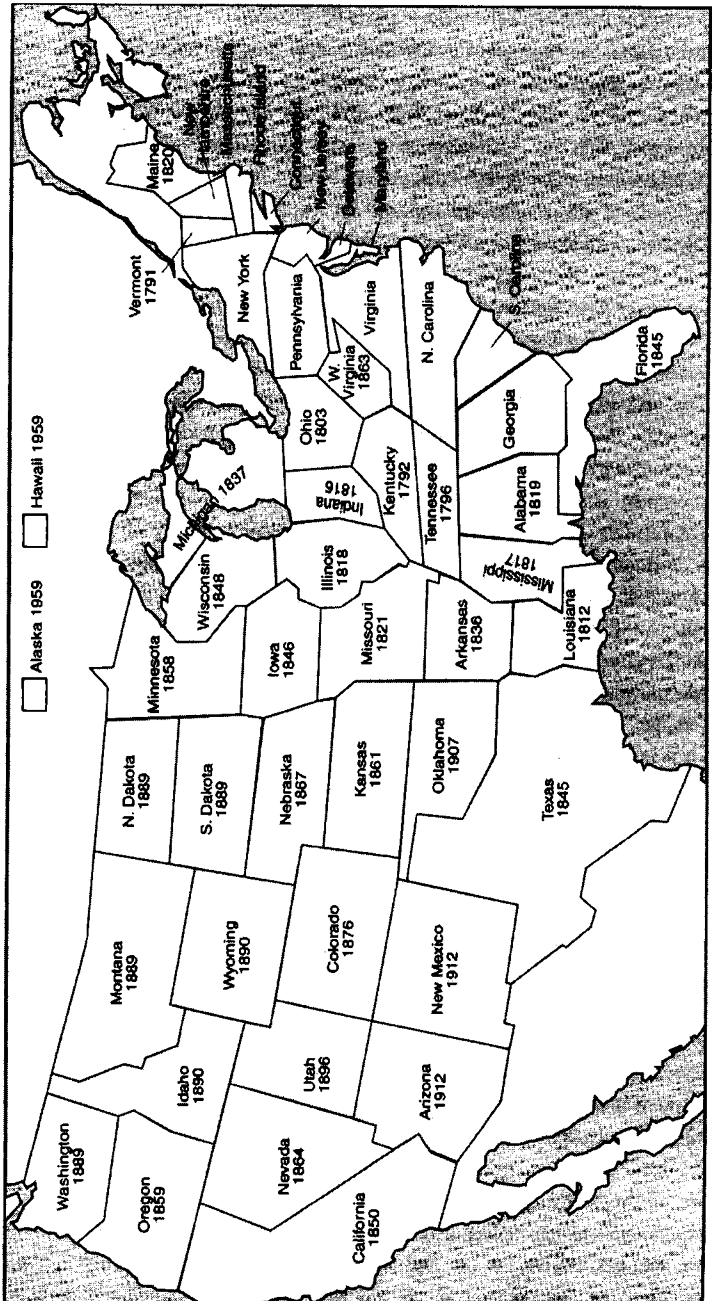
---

1. Out of many , One

و اولیـن ایالتـی بـود که آسیایی‌ها را به عنوان بزرگترین گروه نژادی در جمعیتش دربرداشـت. پـرتوریکو، مکزیکو و کوبا جمعیتی با پیچیدگی‌های قومی متفاوت را بـا مهاجـرت وسـیعی از مـردم اسپانیولی زبان ایجاد کردند و در سالهای ۱۹۷۰ تا ۱۹۸۰ شـاهد هجومـی از ویتنامـیها و کـره‌ای‌هـا به سوی آمریکا بودیم. مشکلات فـراروی یک نظام سیاسی و یا جامعه‌ای که تلاش در جذب و شبیه‌سازی ملیتها و نـژادهای مـتفاوت در سـطح وسـیع مـی‌نماید واقعاً «هولناک» است و این حداقل مطلبـی اسـت کـه مـی‌توان در این رابطه بیان داشت. ورود مهاجرین، همراه خود عناصـر گوناگونـی را در زبـان، مذهب، عرف اجتماعی و نگرش درباره مشکلات اجتماعی و سیاسی ایجاد نمود که پیچ وتاب زندگی روزمره آمریکایی را به وجود آورده اسـت. ایـنکه ایـالات مـتحده در مجموع موفق به خلق یک کشور یگانه از چنیـن مردمی متفاوت بوده است کمی کمتر از یک معجزه در زمان معاصر به نظر مـی‌رسد. در دوره‌ای که مشکلات نژادی در اخبار سراسر جهان بازتاب دارد، بهتر اسـت موفقیـت آمریکا را در ذهن داشت، اگرچه به هیچ وجه یک موفقیت تمام و کمال به شمار نمی‌رود.

سیاست و قانون اساسی

رابطـه زندگـی سیاسـی یـک کشـور با ساختارهای رسمی و غیر رسمی در قـانون اساسـیش، یک موضوع بسیار پیچیده است. قرنها است که قانون اساسی را یکـی از عوامل مهم در حفظ آزادی و حقوق افراد و همچنین تضمین‌کننده نظم و ثـبات در جامعـه می‌دانسته‌اند. اما این دیدگاه به طور فزاینده مطرح شده است که شروط قانون اساسی، به خصوص جلوه‌های رسمی‌تر قانونی‌تر آن، اثر ناچیز یا کم اهمیتی در تعیین نتیجه مبارزات سیاسی دارد. بحث این بوده است که اگر قصد ما فهـم عملکرد سیاسی است در این صورت باید توجهمان را به جای قانون اساسی بـه نـیروهای اجتماعـی معطوف داریم. شاید شگفت‌انگیز باشد که این دیدگاه در



نقشه ۲ــ برقراری ایالات در امریکا

نکته: ایالاتی که بدون تاریخ هستند جزء ایالات سیزده‌گانه اصلی می‌باشند.

آمریکای مدرن، علی‌رغم این حقیقت که قانون اساسی و اساسنامه‌گرایی نقش مهمی را در تاریخ این کشور ایفا نموده، با نیرویی بیش از هر کشوری دیگر در جهان مطرح شده است. هر چند که در این مطالعه سعی خواهد گردید که به نقش نیروهای اجتماعی در توصیف عملکرد سیاسی در آمریکا توجه خاصّی معطوف گردد، ولی به‌نظر می‌رسد که تلاشی عبث خواهد بود که فرایند سیاست در آمریکا را در چارچوبی غیر از چارچوب قانون اساسی مورد تجزیه و تحلیل قرار داد.

نهضت‌ها و گروههای اجتماعی، مواد خام و نیرو محرّکهٔ فرایند سیاسی را در آمریکا تشکیل می‌دهند اما این که این نیروها دقیقاً چگونه عمل می‌نمایند و چه نتایجی را بدست می‌آورند، بستگی فراوان به کانالهایی دارد که از طریق آن عمل می‌نمایند. در حقیقت نوع کانالهای مورد استفاده نیروهای اجتماعی، بخشی از اثرات پیچیده‌ای را تشکیل می‌دهد که در تبدیل این نیروها به آنچه که هستند ایفای نقش می‌نمایند.

در طول این بحث روشن خواهد شد که قانون اساسی آمریکا در واقع تأثیر قابل توجهی بر نوع عملکرد سیاست داشته است، ولی باید به روشنی بیان گردد که منظور از قانون اساسی چیست؟ اساسنامه رسمی که محصول کنوانسیون فیلادلفیا در سال ۱۷۸۷ بود، با این که تا به امروز دستخوش تغییراتی گردیده است، اساساً همان شکل اولیّه خود را، علی‌رغم الحاق ۲۷ اصلاحیه در طول دو قرن، حفظ نموده است. بنابراین به مسأله چالش‌های رویاروی جامعه و تاریخ آمریکا مشکل دیگری اضافه گردید و آن توانمندی قانون اساسی بود که توسط افراد قرن هجدهم جهت رفع نیازهای آن قرن به عنوان یک سیستم حکومتی ایده‌آل طراحی گردیده بود. بنیانگذاران چیزی درباره قدرت اتمی، اقتصاد کینزی، رادیو و تلویزیون یا هواپیما نشنیده بودند ولی با این سیستم حکومتی، آمریکا مجبور به توجه به این جلوه‌های زندگی مدرن و بسیاری دیگر از ناشناخته‌های جامعه سیاسی آمریکا بود. این سنگینی بیشتر بر دوش دادگاه عالی است که وظیفه

دارد و قانون اساسی مکتوب قرن هجدهم را به نحوی تفسیر نماید که قابل فهم و مقبول قرن بیست و یکم گردد. ولی در عمل، سیستم سیاسی موجود در اجرای این قانون اساسی مجبور است به نتایجی دست یابد که موجب اقتناع بافت مدرن آمریکا شود.

البته شرح فوق، مربوط به اساسنامه رسمی و مکتوب می‌باشد ولی در عمل بسیاری از جلوه‌های آن عمیقاً تغییر یافته است. بعضی از وجوه رفتاری هر چند که در قانون اساسی ذکر نشده است اما به نحوی در جامعه سیاسی تثبیت گردیده است که انگار از قواعد مستحکم قانون اساسی است. ما این موضوع را به ویژه در روند گزینش رئیس جمهوری که دقیقاً بر اساس قواعد موجود در اساسنامه صورت می‌پذیرد ولی منجر به نتایجی می‌گردد که خلاف قصد بنیانگذاران بوده است، مشاهده خواهیم کرد. از یک سو نهادهای سیاسی متعدد و متفاوتی نظیر سیستم کمیسیونی کنگره و دوایر کاخ سفید که به منظور تسهیل برقراری ارتباط بیشتر بین شعب مقننه و مجریه، بیش از آنچه در قانون اساسی پیش بینی شده بود، به وجود آمد. از سوی دیگر، عملکرد نظام حزبی و وجود گروههای فشار، ارتباطات مشروع بیشتری بین بخشهای حکومتی را فراهم نموده، آنها را در عمل، کنار هم قرار می‌دهد.

نظام سیاسی ایالات متحده، محصول آگاهانه ذهن بشری و یک مخلوق مصنوعی برگرفته از طبیعت وحشی در طول ۴۰۰ سال گذشته است. هر چند که در مقایسه با حکومتهای اروپایی و آسیایی عمر کمتری دارد ولی تاریخش مملو از حوادثی است که ایالات متحده در این دوره کوتاه مجبور به گذر از مراحلی از توسعه سیاسی بوده که در مناطق دیگر هزار الی دوهزار سال طول کشید. وقتی اولین گروههای مستعمره نشین به سوی آمریکا دریانوردی کردند دو دلیل عمده برای این سفر ماجراجویانه خود داشتند: فرار از خفقان مذهبی جوامع اروپایی و جستجوی خوشبختی در طبیعت وحشی سرزمینی نو. آنان وقتی در این سرزمین

پیاده شدند، مجبور به تشکیل حکومت و مبارزه در برابر طبیعت وحشی و مردم بومی گردیدند. ایده‌های آنها درباره حکومت مسلماً ریشه در جامعه‌ای داشت که آن را پشت سر خود رها کرده بودند. مردم ماساچوست، رودآیلند و ویرجینیا نوع حکومت مربوط به خود را تأسیس کردند. در طول این دوره تا انقلاب استقلال‌طلبانه، ایده‌های سیاسی مستعمرات بیشتر برگرفته از کشور مادر و شبیه ایده‌های سیاسی‌ای بود که از آنجا مهاجرت کرده بودند. ولی از همان ابتدا یک ناسازگاری اساسی بین عقاید سیاسی اروپاییان و شرایط واقعی در آمریکا وجود داشت. این تضادی بود که هر روز بیشتر و بیشتر خود را هویدا می‌کرد و به تدریج با پیشرفت قرن هجدهم خود را به صورتی انفجاری به صورت شروع انقلاب نمایان نمود؛ زیرا جامعه‌ای که در سرزمین آمریکا به وجود آمد، ترکیبی از کشورهای اروپائی آن زمان و شرایطی که تحت تأثیر آن این جامعه شکل گرفت، نظیر اروپا، نبود. همان طوری که لوئیز هارتز متذکّر گردیده، مهمترین ویژگی تاریخ آمریکا آن است که این تاریخ کلاً فاقد یک رژیم باستانی است. فئودالیسم در آمریکا، علی‌رغم وجود مالکین و کشت کاران بزرگ در دوره استعمار و یا برده‌های زرخریدی که از اروپا وارد شده بودند تا دوره بردگی را زیر نظر صاحبان آمریکایی خود بگذرانند، هرگز به وجود نیامد. آمریکا هیچگاه یک جامعه طبقاتی نبوده و نیست ولی یک حس واقعی وجود دارد که در آن آمریکا همیشه یک جامعه با طبقه‌ای متوسط بدون نگرش‌های افراطی طبقاتی اروپایی، البتّه به استثنای نگرش‌های مربوط به بردگی سیاه پوستان، بوده است. در دوره‌ای که اروپا تحت حاکمیت پادشاهان و اشراف قرار داشت آمریکا معرّف ایده یک جامعه تساوی‌طلبی بود که در آن فرد می‌تواند با تکیه بر توانمندی و محاسبه دقیق خود به راحتی به بالاترین مقام مورد نظر خویش دست یابد. فقدان سنت سوسیالیستی در آمریکا تا حد زیادی نتیجه این حقیقت است که یک ساختار طبقاتی، همسان اروپا وجود نداشت که سوسیالیست‌ها مانند اروپا علیه آن

واکنش نشان دهند.

همیشه یک اعتقاد راسخ در میان آمریکائیان وجود داشت که آنها خود را از فساد اروپایی قدیمی دور کرده تا یک جامعه نو و پاک بنا نمایند. این نیز یک حقیقت است که آنان تحت تأثیر نهادها و ایده‌های اروپایی بوده‌اند، زیرا منبع دیگری را جهت دریافت ایده نداشتند، ولی از این احساس توانمند برخوردار بوده‌اند که می‌توانستند با تکیه بر خرد خود، آن چه را خوب تشخیص می‌دهند برگزیده، بدها را رها نمایند. بنابراین وقتی جمع شدند که قانون اساسی آمریکا را مکتوب نمایند عمیقاً تحت تأثیر اساسنامه متوازن قرن ۱۸ انگلیس بودند ولی آن را به طور کامل کپی‌برداری نکردند. آنان آگاهانه، چیزی نو و بی‌بدیل خلق کردند. مقامات فدرالیست که در سالهای ۸ـ۱۷۸۷ توسط الکساندر همیلتون، جیمز مدیسون و جان جی نوشته شده است، مصّر به پذیرش قانون اساسی توسط آمریکاییان است، احتمالاً نمونه بارزی از تلاش در تلفیق خرد انسانی با خرد سنتی در حل عقلانی مشکلات بشری است. بنابراین در بین آمریکاییان یک حس بی‌همتایی وجود دارد که ضامن استقلال سنت سیاسی آمریکاییان می‌باشد.

این حقیقت که جامعه سیاسی آمریکا محصول تلاش آگاهانه است خود توضیحی بر آمریکایی بودن آن پنداشته می‌شود اما حداقل تا حدی جلوه‌های دیگر زندگی آمریکایی هم وجود دارد که برای بیگانگان فهم آن مشکل است ولی می‌تواند دال بر بی‌همتایی این جامعه باشد. انزواگرایی، این حس که آمریکا نباید خود را گرفتار مشکلات و رقابتهای اروپا یا بقیه جهان نماید، در دهه‌های ۱۹۳۰ و ۱۹٤۰ اندیشه غالب گروههایی گردید که به خاطر منشأ قومی اروپایی خویش آرزوی ورود به دعواهای اروپا را نداشتند. اما ریشه‌های انزواطلبی عمیق‌تر از این بود و جلوه‌های مجدد آن در اشکال گوناگون و در زمانهای متفاوت با توجه به زمینهٔ نفرت آمریکاییان در آلوده شدن به مفسده‌های اروپایی که توماس جفرسون در قرن هجدهم سخت از آن وحشت داشت، باید درک گردد. در کشورهایی که

مـردم از هویـت ملی بالایی برخوردارند فرایند تکامل چنین آگاهی دارای سرعتی کـند و تدریجـی بـوده اسـت. امـا بـه دلیل آن که آمریکا حاصل آگاهانه مردمی با سـابقه تاریخـی مـتفاوت اسـت، هیچ زمانی، در تاریخ خود قادر نبوده است که از نعمت فراهم کردن شرایطی که موجب رشد طبیعی احساسات ملی و محلی‌گرایی گـردد، بـرخوردار شـود. در اکـثر دوره‌هـای تـاریخ آمریکا، یک خط‌مشی سیاسی آگاهانـه آمریکایی کردن، که تقریباً می‌توان گفت تلقین ارزشها و ایده‌آلهای جامعه آمریکایـی مـی‌باشـد، وجـود داشته است. جامعه‌ای که مجبور به مواجهه با هجوم مسـتمر مهاجریـن از ملیـتها و قومیـتهای متفاوت بوده، نمی‌توانسته به خود اجازه دهـد که نسبت به نحوه تحلیل آنها در شیوه زندگی آمریکاییان بی تفاوت باشد یا بـه آنهـا اجازه داده شود که کاملاً در ایده‌ها و آداب و رسومی که از سرزمین خود همراه آورده‌اند، آزاد باشند. آمریکا یک جامعه آزاد است که در آن از آزادی بیان و مطـبوعات بـه دقـت پاسـداری می‌گردد. با این حال مرز آنچه از نظر اجتماعی یا سیاسـی قـابل قـبول اسـت مشـخّص شده و در مقایسه با جوامع قدیمی‌تر مدعی آزادی از ایـن مرزها بیشتر محافظت می‌شود. در چنین اجتماعی، احساس می‌شود آزادی سیاسـی را مـی‌توان با حداقل درجه‌ای از تطابق، که برای بقای آن ضروری اسـت، حفـظ نمود. این ترس وجود داشت که اگر دروازه‌ها بیش از حد باز باشد ممکـن اسـت موجـب جذب آبهای متفاوتی گردد که مرزهای این جامعه منظم را بـا خـود بـبرد. سیستم سیاسی آمریکا مجبور به پذیرش گوناگونیهای متضادی در درون مـرزهای مشخصـی از رفـتارها و اعـتقادات بـود و ایـن امر موجب نگرانی شـدیدی شـده بود که در کلیه سطوح زندگی سیاسی آمریکا مشاهده می‌گردید. از ایـن رو بسیاری معتقد بودند که یکی از مهمترین کارکردهای نظام سیاسی آمریکا بـاید ایـن باشـد کـه یـک حداقلی از همگنی را در یکیِ از شرایط بالقوه انفجاری تضمین نماید.

در دهه ۱۹۶۰، جنگ ویتنام این حس نیاز را برای تنها یک نوع فرهنگ در

آمریکا درهم ریخت. شدت نارضایتی علیه جنگ و ظهور سبکهای زندگی متفاوتی که این نارضایتی ایجاد کرده بود ابتدا در سانفرانسیسکو و سپس در سایر شهرهای ایالات متحده آمریکا شیوع یافته، سرانجام پایان فاجعه جنگ موجب گسترش بی‌سابقه تفاوت‌ها در سطح وسیعی گردید. تلاش برای تحمیل یک نوع فرهنگ در آمریکا دیگر امکان پذیر نبود. ایالات متحده همواره دارای ترکیبی از جمعیت با چندین منشأ بوده ولی هرگز جامعه چند فرهنگی نبوده است. امروزه سیستم سیاسی با نوعی چالش بسیار بزرگتر مواجه است. از دیگر صفات آمریکا به عنوان یک جامعه محصول تلاش آگاهانه سنت انقلابی، سنت پردازش آگاهانه است که یکی دیگر از جلوه‌های آن می‌باشد. صرف اقدام سفر به جهان نو با هدف سکنی گزیدن، برای بسیاری از آمریکاییان اوّلیّه اقدامی شورشی علیه حاکمان و مذاهب اروپایی محسوب می‌گردید. گسستن از بریتانیای کبیر با شیوه عدم تبعیّت قهرآمیز، مهر ترویج آرمانهای انقلابی آزادی و دمکراسی را بر پیشانی آمریکاییان حک نمود. آمریکا، برای مردم تضییع حق شده اروپا، نمادی از توانمندی انسان در پاره نمودن غل و زنجیر سنت و پیروزی خرد و قاطعیت گردید. هیچ آمریکایی دیگر نمی‌توانست وفاداری خود را نسبت به اصول اساسی محافظه‌کاری اعلام نماید و عدم مقاومت محض در برابر هر تغییری یکی از صفات ممیّزه آمریکایی به شمار می‌رفت. با این حال، سنّت انقلابی آمریکاییان از چند گونگی خاصی برخوردار است. آن رهبران اریستوکراتیک انقلاب آمریکا که در رأس نهضت استقلال قرار گرفتند، انقلابیون آتشی با آرمانهای دمکراسی و برابری نبودند. آنها موفّقیت بسیار بزرگی در رهبری جنگ انقلابی به یک پایان پیروزمند داشتند و در عین حال توانستند ساختار موجود جامعه آمریکا را حفظ نمایند. آنان در قانون اساسی خود احترامی برای فرایند آهسته حاکمیت قانون، قداست مالکیّت و قرارداد و رهبریّت مردان قاطع که سهمی در این جامعه داشتند، قایل شدند. ضد انقلابیون سال ۱۷۸۷ که قانون اساسی آمریکا را به رشته تحریر

درآوردند خود همان افرادی بودند که انقلاب را در سال ٦ـ۱۷۷۵ رهبری کردند. بنابراین، ما حتی امروزه هم در آمریکا شاهد یک واکنش ایهام‌دار در ارتباط با آرمانهای نهضتهای انقلابی دمکراتیک در جهان هستیم. آمریکاییان دمکرات هستند ولی دمکراتهای محافظه‌کار؛ اینها انقلابیونی هستند که با انقلاب مخالفند.

فصل دوم

ماهیّت سیاست در آمریکا

در تلاش برای توصیف و توضیح عملکرد نظم سیاسی ضروری است که اطلاعات وسیعی از جزییات را در قالب الگوهای قابل شناختی قرار داد که شکل‌دهنده و معنی‌بخش فعالیّت آنهایی شود که در این نظام زندگی کرده و موجبات کارکرد آن را فراهم می‌نمایند. در مورد ایالات متحده آمریکا، مسأله معرفی عوامل مهم تعیین رفتار سیاسی با وجود گوناگونی‌های متعدد در زندگی آمریکاییان و هم‌چنین ساختار اساسنامه و الگوهای اعمال سیاسی که به طور مستمر در تعامل متقابل هستند، بسیار پیچیده می‌شود. بنابراین ضروری است قبل از آنکه غرق مطالعه جزییات سیاست در آمریکا شویم، برای لحظه‌ای به توضیح نیروهای منفعتی متفاوت پشت صحنه این نظام سیاسی به منظور فهم سیاسی عمیق‌تر توجّه داشته باشیم. این مدلهای زندگی سیاسی ما را در گذار از پیچیدگی سیاست در آمریکا و به طور اعم در همه سطوح فعالیّت‌ها نظیر رأی‌دهندگان ساختارهای حزبی و گروه‌های فشار و چگونگی سیاست در کنگره و رئیس جمهوری کمک خواهد کرد.

مدلهای سیاست

یکی از مهمترین منابع قدرتمند وفاداری و اقدامات سیاسی همواره حس همبستگی به یک منطقه یا جامعه خاص بوده است. زمانی که این هویّت انسانی

با علاقه به یک منطقه یا گروه خاص گره می‌خورد به نحوی که دیگر زندگی معنای واقعی خود را از دست می‌دهد، مگر در قالب آن منطقه و یا گروه، در این حالت ممکن است انسان آماده کشته شدن جهت دفاع از این تعلّقات شود. برای ملّت‌هایی با وجدان نسج یافته ملّی بسیار قوی، این خود کشور است که تبدیل به مرکز توجّه این نوع وفاداری می‌گردد. ولی در حرکت به سوی دست‌یابی به چنین همبستگی، چند مرحله باید طی گردد. وفاداری به محل یا منطقه خاصی می‌تواند با همان اهمّیت تعلّق به کل کشور باشد. ایالات متحده از تلفیق اجتماعات گوناگون مستعمرات، که به تدریج در این قاره گسترش یافته، به وجود آمده و در نتیجه نوعی از جامعه شکل یافته است که در آن وفاداری منطقه‌ای مورد تأکید است. ساختار اساسنامه‌ای فدرالیسم، که در سال ۱۷۸۷ معرفی گردید، این فرصت را به ابراز مستمر وفاداری محلی از طریق حکومت‌های ایالتی فراهم می‌نماید. بنابراین تاریخ سیاسی آمریکا از صفت مشخصه قوی الگوهای رفتاری محلی برخوردار است که در آن ساکنین یک منطقه جغرافیایی خاص در همه سطوح جامعه خود را متّحد در برابر منافع سایر مناطق احساس می‌نمایند. بارزترین مثال آن البته جنگ داخلی بود که شمال و جنوب برای مدتی حالت کشورهای در حال جنگ را به خود گرفتند. ولی در یک سطح کم‌رنگ‌تر، محلّی‌گرایی یک نیروی محرّکه فعّال در طول تاریخ سیاسی آمریکا بوده است. اتّحاد در یک بخش بستگی به وجود بعضی منافع مشترک داشته که آنها را از بقیه کشور جدا کرده و از اهمّیتی کافی جهت ایجاد وحدت بین ساکنین آن بخش، علی‌رغم طبقه یا سایر تقسیمات، برخوردار است. غالباً این منفعت اقتصادی مشترک یک محصول زراعی یا تولیدی نظیر اهمیّت غلّات در ایالات غربی میانی و پنبه و تنباکو در جنوب بوده که کل امرار معاش مردم آن منطقه به آن وابسته می‌گردیده است. بنابراین، در طول قرن نوزدهم، منطقه‌گرایی کشاورزی عمیقاً رفتار سیاسی آمریکاییها را تحت تأثیر قرار داده بود. تاریخ نگار، فریدریک جکسون تورنر، ایالات را بازتاب هر

چند ضعیف، از کشورهای اروپایی ذکر نموده است. مثال بسیار واضح از وفاداری منطقه‌ای در انتخابات ریاست جمهوری ۱۸۶۰ آشکار می‌شود که در کل ۱۰ ایالت جنوب حتی یک رأی هم به کاندیدای حزب جمهوری‌خواه، آبراهام‌لینکلن، داده نشد.

در ربع آخر قرن بیستم چنین منطقه‌گرایی افراطی دیگر وجود ندارد. در حقیقت، ایالات متحده یک حس هویّت ملّی و منطقه‌ای ایجاد نموده که از نیروی پیوند مستحکم‌تری در مقایسه با کشورهای قدیمی‌تر اروپا برخوردار است. با این حال عوامل محلّی و منطقه‌ای هنوز نقشی حیاتی در عملکرد سیاست آمریکا ایفا می‌نمایند. این نقش را می‌توان در تمرکززدایی محض سیستم حزبی، در مکانیزم انتخابات و عملکرد سیاست کنگره مشاهده نمود. در ارتباط با این نوع ملّی‌گرایی بی‌بدیل و ماهیّت قدرت سیاسی غیرمتمرکز است که کیفیّت خاص نظام آمریکا را باید جستجو نمود.

در مدل دوم انگیزه سیاسی، به ساختار طبقات اجتماعی به عنوان عامل مهم تعیین کننده رفتار سیاسی توجّه می‌شود. کارل مارکس طبقه را به عنوان توضیح دهنده نهایی فعالیتهای انسانی معّرفی می‌نماید. البتّه در یک نگاه افراطی، این دیدگاه کاملاً با محلّی‌گرایی به عنوان یک نیرو در سیاست ناسازگار است. اگر وفاداری سیاسی واقعاً مربوط به طبقات اجتماعی است در این صورت وفاداریهای محلی نقشی در سیستم سیاسی نخواهد داشت و تا سطحی که این وفاداری‌های محلی حاکمیّت داشته باشند، همبستگی طبقاتی در کشور کاهش خواهد یافت. در حقیقت تاریخ سیاسی اخیر آمریکا تا حدّ زیادی داستان تعامل پیچیده این انگیزه‌های سیاسی است که در آن با افزایش تدریجی آگاهی طبقاتی، وفاداریهای محلّی کاهش می‌یابد. البتّه هر یک از این سبک‌های رفتار سیاسی انتظارات متفاوتی را بر نوع سیستم حزب ایجاد می‌کند. در واقع، اگر نگاهی افراطی به سیاست ملّی‌گرایی یا طبقاتی داشته باشیم در این صورت سیاست حزبی، با آن

درکی که ما از آن داریم، دیگر بی‌معنا می‌گردد و آنچه که وجود خواهد داشت صرفاً یک رقابت داخلی بین بخشهای مختلف جغرافیایی یا طبقاتی خواهد بود. کارایی سیستم دمکراسی وابسته به این حقیقت است که این نگرشهای افراطی هرگز منطبق بر واقعیّت نبوده و سیاست حزبی مطلوب بخشهای متفاوت کشور و طبقات گوناگون جمعیّتی است.

مدل سوم، درباره نظام سیاسی «رهیافت پلورالیستی» نامیده می‌شود. این رهیافت، سیستم سیاسی را متشکل از گروه‌های متعدد با منافع متفاوت مشاهده می‌نماید به طوری که سیاست الگویی از تغییرات، که نتیجه مستمر فعالیّت‌ها و تعامل‌های گروهی است، فهمیده می‌شود. عوامل اقتصادی، طبقاتی و جغرافیایی اجزاء مهم این الگو هستند ولی تعداد زیادی از گروههای دیگر نیز مهم هستند نظیر گروههای مذهبی، قومی و سایر گروههای اجتماعی. بعلاوه هر چند گروههای اقتصادی نقش مهمی را در سیستم سیاسی ایفا می‌نمایند ولی این گروهها بیش از دو یا سه گروه را جهت اقدامات سیاسی تشکیل نمی‌دهند. این گروهها به گونه‌ای نامحدود در میان خود تقسیم شده‌اند: یک اتحادیه در برابر اتحادیه‌های دیگر، یک تولید کننده در برابر تولید کننده‌های دیگر، کشاورزی در برابر صنعت، بازرگانی‌های کوچک علیه بازرگانی‌های بزرگ، فروشندگان در برابر تولیدگنندگان و غیره. وفاداریهای محلّی و طبقاتی مجزّا از یکدیگر بوده و هر گروه در جلب حمایت دیگر گروههایی که ممکن است در پیروزیهای آنان کمکی باشد تلاش می‌نماید. بنابراین تصوّر ما از سیستم سیاسی، تجمّعی از تعداد زیادی گروه با اندازه و اهمیّت متفاوت است که در حال مبارزه در برابر یکدیگر برای دست‌یابی به منافع در جامعه‌ای هستند که هیچ گروهی در آن به تنهایی حاکمیّت ندارد. از آن جهت که گروههایی نظیر تجار کاتولیک و پروتستان، رهبران کارگران آمریکایی ایرلندی و ایتالیایی‌تبار به طور قابل ملاحظه‌ای در مبانی با هم مشترکاتی دارند، از این رو همواره فشارهای مشترکی بر رهبران این گروهها که به مصالحه

بین آنها کمک نموده و تقاضاهای آنها را تعدیل می‌نماید، وارد می‌شود. حداکثر نقش حکومتی در چنین جامعه‌ای صرفاً حفظ حلقه ارتباط و نقش داوری بین گروهها است که چانه‌زنی به طور صحیح بین آنها صورت پذیرفته و نهایتاً موجب مصالحه گردد. ماشین سیاسی به مکانیسمی جهت ایجاد توازن بین منافع رقیب تبدیل می‌شود. به تدریج که منافع مستقل حکومت حفظ قانون و برقراری نظم می‌شود، حوزه کوچکتری برای رهبریّت فعّال در جهت دادن به سیاست ملّی باقی می‌ماند. در نتیجه احزاب سیاسی صرفاً به ابزار سازمانی تهی از خط مشی تبدیل شده و نهایتاً از همبستگی و انضباط کمی برخوردار می‌گردد. پلورالیسم بسیار زیاد یک دیدگاه آمریکایی درباره فرایند سیاسی و عملکرد سیستم و به خصوص نقش گروههای منفعتی در آن است. بنابراین ضروری است که به سیاست در آمریکا از منظر پلورالیستی نگریست، ولی با توجّه به مدل‌هایی که تاکنون مورد بحث قرار گرفته باید در برابر این وسوسه که این تنها مدل تعیین کننده واقعیّات است، مقاومت گردد.

رهیافتی تا حدّی متفاوت در مطالعه ماهیّت سیستم سیاسی آمریکا که به هر دو نظریه سیاسی طبقاتی و پلورالیستی نزدیک می‌باشد، بر این اعتقاد مبتنی است که ایالات متحده آمریکا تحت حاکمیّت یک سِری از نخبگان یا در حقیقت تنها یک گروه از نخبگان قرار دارد. این دیدگاه که با نام سی‌رایت‌میلز پیوند می‌خورد با این هدف است که تأکید زیادی بر قدرت و سرمایه آن گروههایی در میان جمعیت باید داشت که بر بخشهای حساس و مهم جامعه حاکم هستند. آیزنهاور که خود یک ژنرال بزرگ بود، در پایان دورهٔ رئیس جمهوریش علیه تهدید نفوذ اتّحاد بین نظامیان و صنعت‌کاران [مجتمع‌های نظامی ـ صنعتی] به مردم آمریکا هشدار داد. بنابراین گروههایی نسبتاً کوچک از افرادی که هیچگاه سعی نمی‌کنند بخشی از فرایند چانه‌زنی آشکار در سیاست آمریکا باشند، پشت صحنه به حاکمان حقیقی کشور تبدیل می‌شوند. ماشین رسمی سیاسی به طور فزاینده‌ای

کم‌اهمیّت‌تر در گرفتن تصمیمات مهم سیاسی می‌گردد، تا آن جایی که حتی رأی دهندگان و کنگره نیز نادیده گرفته می‌شود. این تفسیر از سیاست در آمریکا می‌تواند به تئوری توطئه که هر تصمیم مهم را به تلاش پنهانی نخبگان قدرت نسبت می‌دهد، منتهی گردد. با این حال این مقوله نیز لازم است مورد توجّه جدّی قرار گیرد که در آمریکا همچون دیگر کشورهای صنعتی گروههای نخبه‌ای وجود دارند که تحت بعضی از شرایط نفوذ زیادی را اعمال می‌نمایند. این حقیقتی است که بعد از بررسی فرایند تصمیم‌گیری در سیاست‌گذاری روشن خواهد شد.

آخرین مدل رفتار سیاسی که در تجزیه و تحلیل سیاست در آمریکا باید مورد توجه قرار گیرد فردگرایی[1] است. تفاسیری که تاکنون درباره سیستم سیاسی به آنها اشاره گردید مانند: طبقات، محلی‌گرایی یا گروههای نخبه، فرد را در خود مستحیل می‌نمایند. در رفتاری سیاسی که توسط ایدئولوژی طبقاتی، محلی‌گرایی یا گروههای منفعتی تعیین می‌گردد فرد خیلی کم یا اصلاً از اهمیت تأثیرگذاری بر اوضاع شرایط سیاسی برخوردار نیست. به نظر می‌رسد چنین تفسیری از زندگی سیاسی ارتباط بسیار اندکی با بدنه اصلی اندیشه‌های سنتی دمکراتیک داشته باشد. برای نظریه‌پردازانی نظیر جان استوارت میل، فرد شهروند، هسته توجه نویسندگان درباره سیاست را تشکیل می‌دهد. شخصیّت و انتخاب فردی عناصر تعیین کننده شیوه‌هایی است که بر اساس آن تصمیمات اتخاذ می‌گردد. طعنه آمیز است که در آمریکا، سرزمین به تمام معنی فردگرایی، دانشجویان مکتب رفتارگرایی توصیف کلاسیک سیستم دمکراتیک را که جامعه ترکیبی از افراد آگاه و معقول و متّکی به خود است، تهی از اعتبار می‌داند. اینها پیشنهاد می‌کردند که در دمکراسی‌های غرب قرن بیستم نفوذ خانواده، طبقه، اجتماعات محلی یا دیگر گروههای اجتماعی مربوطه، در تعیین رفتار آراء بسیار مهمتر هستند تا شناخت موضوعات و مشکلات پیش روی رأی دهندگان. اما واقعیّت آن است که نقش فردگرایی در

1- Individualism

سیستم آمریکا بیشتر از هر کشور مدرن دمکراتیک دیگر است. تلاش در توضیح عملکرد سیستم سیاسی آمریکا بدون توجّه قابل ملاحظه به اهمیّت عوامل شخصی در گزینش کاندیداها یا عدم توجّه به اثر شخصیّت فرد بر نوع رأی‌دادنش به معنی از دست دادن فهم جوهره زندگی سیاسی آمریکایی است.

هر یک از این مدل‌های رفتار سیاسی و انگیزه‌ها، برای انواع سازمانهای حزبی که انتظار ایفای نقش غالب را در بعضی از سیستم‌های حکومتی می‌توان داشت، معنای متفاوتی با خود همراه دارد. این مدلها فرصت‌های متفاوتی را برای ایفای نقش رهبریّت در سیستم ترسیم نموده و نگرشهای متفاوتی را درباره ایدئولوژی و موضوعات در فرایند سیاسی و نتایج متفاوتی به لحاظ اتّحاد و انضباط حزبی به خصوص در کنگره، القا می‌نماید. در نهایت، این مدلهای سیستم سیاسی از ماهیّت انحصاری برخوردار بوده به طوری که هر یک از آنها منجر به سبک متفاوتی از زندگی سیاسی می‌گردد. شگفتی سیستم سیاسی آمریکا در این حقیقت نهفته است که این سیستم بیانگر معجونی از همه الگوهای متفاوت و متغیر سیاسی محلّی‌گرایی، طبقاتی، پلورالیستی، نخبه‌گرایی و فردگرایی است. هیچ یک از این توضیحات درباره رفتار سیاسی را نمی‌توان بی‌اهمیّت دانست، و به همین سیاق، هیچ یک از آنها را به عنوان الگوی غالب در زندگی سیاسی آمریکا نیز نمی‌توان پذیرفت. اهمیّت هر یک با توجّه به زمان و موضوع تغییر می‌نماید. در یک زمان به دلیل شرایط اقتصادی، عنصر طبقه ممکن است به طور نسبی از اهمیّت بیشتری در فهم اوضاع سیاسی برخوردار باشد و در زمان دیگر، به عنوان مثال یک تهدید خارجی، اتحاد نظامی ـ صنعتی ممکن است نفوذ بیشتری پیدا کند. زمانی که بحرانهای اقتصادی و خارجی متوقّف می‌شوند عوامل شخصی و پلورالیستی ممکن است مسلّط بر صحنه سیاسی گردند. سیاست در آمریکا در سطوح و عرصه‌های متفاوت جریان دارد.

با این نوع تفکّر است که مطالعه سیاست در آمریکا باید با توجه به عناصر

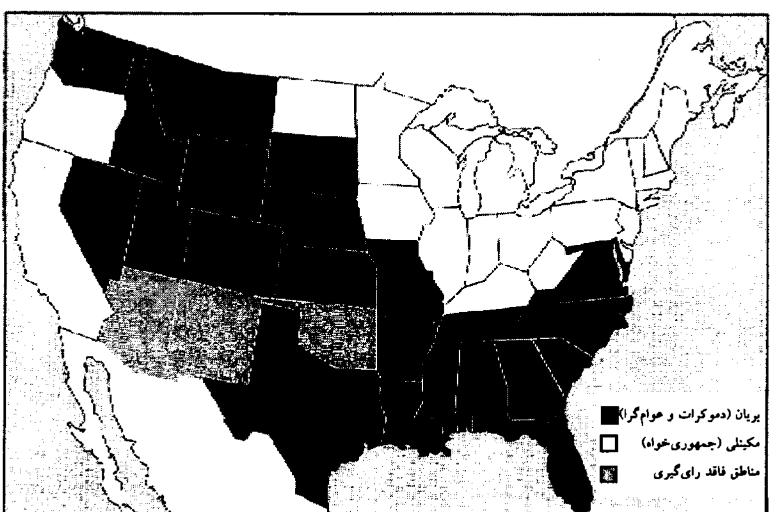
طبقاتی محلّی‌گرایی، پلورالیستی، فردگرایی و قرار دادن آنها در کنار یکدیگر، در ارتباط با سطوح متفاوت زندگی سیاسی، صورت پذیرد. فقط با تکیه بر این شیوه است که امیدواریم فهمی مناسب از پیچیدگی و گوناگونی الگوهای سیاسی آمریکا به دست آورده، قادر به مشاهده نظام سیاسی در کلیّت خود باشیم.

محلی‌گرایی و ملّی‌گرایی

منطقه‌گرایی تمایلی است که مردم در یک منطقه خاص جغرافیایی نظیر جنوب، نیوانگلاند یا غرب میانی وفاداری عمده خود را به آن منطقه و منافع آن اختصاص می‌دهند. ملی‌گرایی به عنوان یک عامل مهم در سیاست آمریکا، از قرن هفدهم شروع گردید. در این قرن ساکنین ویرجینیا و ماسه‌چوست، هر یک با ویژگی‌های خاص خود، در برابر شرایط متفاوت اقلیمی و اقتصادی موجود در سواحل شرقی و شمال شرقی مرزهای دریایی، زندگی خود را آغاز کردند. قانون اساسی مصوب سال ۱۷۸۹ [همزمان با انقلاب کبیر فرانسه] بیانگر معامله بین ایالات شمالی و جنوبی بود که زمینه نگرانی را در زندگی سیاسی آمریکا تا شروع جنگ داخلی در برداشت. حزب جمهوری‌خواه، حزب آبراهام لینکلن، حزبی بود که ایالات شمالی را در آن جنگ به پیروزی رسانید. حزب دمکرات مترادف با شکست ایلات جنوب شناخته شده است. این موضوع یک پیچیدگی به توزیع قدرت سیاسی در آمریکا داد که تا به امروز در سیاست آمریکا قابل مشاهده است. با این حال، این انتخابات ریاست جمهوری سال ۱۸۹۶ بود که ملی‌گرایی به عنوان یک نیروی سیاسی در سیاست مدرن ظهور یافت. حامیان عوام‌گرای ویلیام جنینگز، کنترل کنوانسیون حزب دمکرات را در آن سال در اختیار خود گرفته و او را نامزد حزبی برای رئیس‌جمهور اعلام نمودند. عوام‌گرایی یک نهضت مردم عوام علیه برتری‌طلبی شمالی‌ها، قدرتهای مالی و صنایع به شمار می‌رفت. شاید با توجه به چنین وضعیتی بتوان عناصر طبقاتی را به درون نظام سیاسی آمریکا

تزریق نمود. ولی هر چند که مرام حزب دمکرات در سال ۱۸۹٦ خواهان حمایت از منافع کشاورزان و کارگران بود ولی فقط قادر گردید، آرای ساکنین مناطق کشاورزی جنوب و غرب را به خود اختصاص دهد. کارگران صنعتی شرق قویاً به جمهوری‌خواهان رأی دادند. الگوی محلی‌گرایی سیاست افراطی را در آن انتخابات می‌توان در نقشه ۳ مشاهده نمود.

در ابتدای قرن، واکنش علیه عوام‌گرایان و مرام آنها شروع گردید. محافظه‌کاران در شمال و جنوب یک ماشین سیاسی را به وجود آوردند که در آن می‌توانستند توافق خود را از طریق فعّال شدن در حزب جمهوریخواهان شمال و حزب دمکرات در جنوب به دست آورند. تا قبل از سال ۱۸۹٦، یک توازن نسبی بین دو حزب در سراسر کشور وجود داشت، ولی این دو حزب در سال ۱۹۱٤ فقط در شش ایالت از نیروی مساوی برخوردار بود. حزب جمهوریخواه تقریباً در جنوب وجود خارجی نداشت و حزب دمکرات نیز در شمال از قدرتی برخوردار نبود.



نقشه ۳: انتخابات ریاست جمهوری ۱۸۹٦

با پیشرفت تدریجی قرن بیستم، نیروهایی که عامل و حافظ این وفاداریهای محلی بودند به مرور محو گردیدند. رشد روز افزون ارتباطات و ورود آمریکا به صحنه جهانی دارای اثرات روحیه محلی‌گرایانه و تضعیف روحیه ملی‌گرایی گردید، ولی احتمالاً اقتصاد مهمترین عاملی بود که دیگر مانند دوران گسترش قرن نوزدهم باز نبود. سالهای بحران اقتصادی بستر پیروزی فرانکلین‌دی روزولت از حزب دمکرات را در ۱۹۳۲ فراهم نمود. زمانی که ائتلافهای منطقه‌ای در ۱۹۳۶ فرو پاشید او در همه ایالات، به استثنای ایالت مین و ورمانت، به پیروزی دست یافت. به مرور رقابت سرسختی بین دو حزب در بیشتر ایالات به وجود آمد، حتی در جنوب یک نوع سیاست جدیدی شروع به ظهور نمود.

در حالی که بدون تردید وفاداری‌های محلی در ابتدای قرن از اهمیّت برخوردار بود، ولی نباید بیش از حد برای آن اهمّیت قایل گردید. هر چند که یک حزب ممکن است به صورت مستمر نتیجه انتخابات یک ایالت یا منطقه خاصی را در طول زمان از آن خود نماید، ولی این حقیقت ممکن است وجود یک اقلیت قوی را در حزب مخالف از توجه پنهان دارد. با گذشت زمان در این قرن، اقلیّت به تدریج به نوعی از تساوی با گروه غالب قبلی دست یافت. «وی او کی»[1] نشان داده است، حتی در اعماق جنوب، این فقط موضوع نژادی بود که جنوب را از سایر مناطق کشور در ایجاد شکل‌گیری یک عقیده عمومی باز می‌داشت. بسیاری از ذهنیات محافظه‌گرایی جنوب در امور اقتصادی و اجتماعی تا حد زیادی ریشه در شیوه عملکرد احزاب گوناگون در ایالات جنوبی داشته که با حکومت بر اساس نمایندگی مغایرت دارد. ولی حتی اگر افکار عمومی در نقاط مختلف کشور اختلاف زیادی هم با یکدیگر نداشته باشند، این حقیقت که نظام سیاسی خود مسبب اختلافات شدید منطقه‌ای در نگرش سناتورها و نمایندگان مجلس می‌گردد از اهمیت قابل توجهی برخوردار می‌شود. این تفاوتهای رفتاری منطقه‌ای هنوز

---

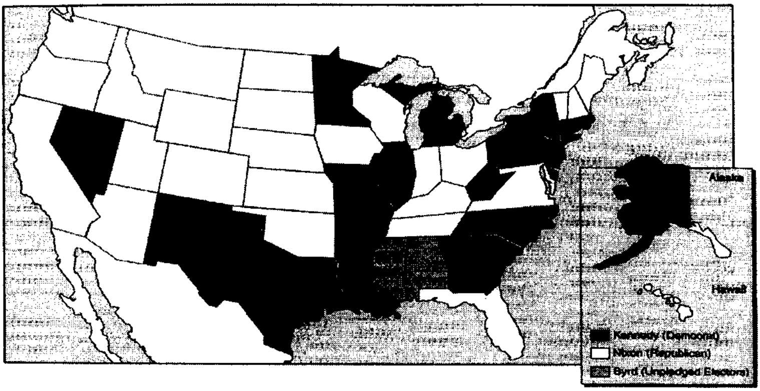
1. V.O.Key

بیشترین اثر را بر روند تصمیم‌گیری در کنگره داراست.

اهمیت محلی‌گرایی در اثر رشد نیروهای ملی‌گرا کاهش می‌یابد ولی تفاوتهای منطقه‌ای هنوز به عنوان سنگ زیرین تعیین رفتار سیاسی باقی مانده است. بنابراین از سالهای ۱۹۳۰ دو نوع انتخاب ریاست جمهوری وجود داشته است. وقتی که به دلیلی، امواج حمایت برای یک کاندیدا در کشور شکل می‌گیرد، این موج سراسری ممکن است کلّیه تفاوتهای منطقه‌ای و بخشی را زایل نماید. ولی زمانی که رقابت انتخاباتی خیلی نزدیک است حمایت عمومی از کاندیداها از یکسانی بیشتری برخوردار گشته و بنابراین تفاوتهای منطقه‌ای فرصت ظهور دوباره می‌یابد و به عامل تعیین‌کننده نتیجه انتخابات تبدیل می‌شود. پیروزی سراسری روزولت در سال ۱۹۳۶، یکی از مثالهای انتخاباتی به شمار می‌رود که در آن تفاوتهای منطقه‌ای در نتیجه حاصل شده کاملاً بی‌ربط بود. به همین منوال در سال ۱۹۶٤، لیندن جانسون یک پیروزی خیره‌کننده در برابر سناتور بری گلدواتر داشت که در آن آراء ٤۲ ایالت از ۵۰ ایالت را به خود اختصاص داد. در سال ۱۹۷۲، ریچارد نیکسون با ٦۱ درصد آراء در ٤۹ ایالت پیروز گردید و فقط در مینه‌سوتا، که زادگاه رقیبش والتر ماندل بود، رقابت را باخت. چنین پیروزیهای سراسری بیانگر عزم ملّی است ولی در رقابت‌های انتخاباتی بسیار نزدیک تفاوتهای محلی احتمالاً تعیین کننده می‌شوند. جان اف کندی، با کمترین آرای ممکنه، یعنی یک دهم کل آرای داده شده، به پیروزی رسید. اهمّیت عامل محلی‌گرایی در نتیجه انتخابات را می‌توان با مشاهده نقشه ٤ قضاوت نمود.

کندی اکثریت ایالات جنوب و شرق را از آن خود کرد، در حالی که ریچارد نیکسون تقریباً ایالات غربی میانه را با خود همراه داشت. کندی به دلایل متعددی، بویژه کاتولیک بودنش، در بعضی ایالات در مقایسه با ایالات دیگر ضعیف عمل کرد. ما می‌توانیم تصویری از تفاوتهای این محلی‌گرایی را با مقایسه درصدی از آراء که در همه مناطق کندی بیشتر از کاندیدای هم حزبی خود آدلی

استیونسون در برابر آیزنهاور، پدیده محبوب انتخابات سال ۱۹۵٦، به دست آورد در جدول شماره یک مشاهده نماییم.



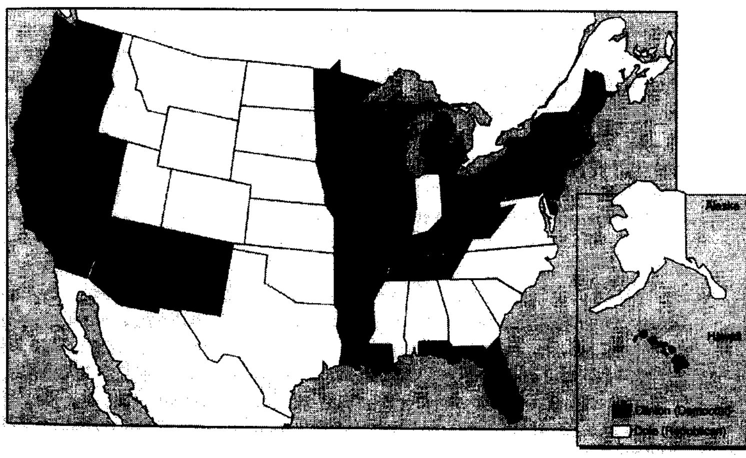
نقشه ٤: انتخابات ریاست جمهوری ۱۹٦۰

جدول (۱): درصد تغییرات دمکراتیک از سال ۱۹۵٦ الی ۱۹٦۰

بخش	تغییر درصدی
شرق	+۱۳/۹
غرب	+٦/۱
غرب میانی	+۵/۱
جنوب و مرزها	+۲/۵

این جدول نشان می‌دهد که کندی موفّقیت بیشتری در ایالات صنعتی و نسبتاً کاتولیک شرقی در مقایسه با ایالات غربی و غرب میانی داشته است. کاتولیک بودن کندی و همچنین موضع او در حمایت از نهضت‌های خواهان حقوق مدنی، هر دو در ایالات جنوبی به ضررش تمام شد. در انتخابات سال ۱۹۷۹ با رقابت نزدیک بین جیمی کارتر و جرالد فورد، گروههای محلی دوباره فرصت عملی یافتند. کارتر با ۵۱ درصد آرا برنده انتخابات اعلام گردید ولی

پیروزیش مدیون قدرت کششی او در جنوب و شمال صنعتی بود. در حالی که فورد همه ایالات را در غرب و هم تعدادی از ایالات غرب میانی را به خود اختصاص داد ولی بیل کلینتون در همه ایالات ساحل غربی و همه ایالات شمال شرقی، به استثنای مین (محل سکونت جرج بوش)، و ایالات نوار غرب میانی به پیروزی دست یافت. کلینتون در همه ایالات شمال به غیر از اندیانا و ایالات شرق دور به پیروزی نایل گردید. رابرت‌دول درهفت ایالت کنفدراسیونی قدیم به اضافه یک بلوک از ده ایالت غربی را به همراه خود داشت (به نقشه ۵ توجه گردد).



نقشه ۵: انتخابات ریاست جمهوری ۱۹۹٦

این شواهد گویای این حقیقت است که ایالات متحده بطور فزاینده‌ای از جنگ جهانی دوم به بعد تبدیل به یک کشور با معنای سیاسی آن می‌شود. امواج یگانگی در افکار عمومی در سراسر کشور رو به افزایش بوده و تفاوتهای منطقه‌ای را که روزی بر سیاست آمریکا سلطه داشت در حاشیه قرار می‌دهد. بنابراین در مورد شدّت ملی شدن سیاست در آمریکا نباید اغراق گردد. زمانی که نتایج انتخابات نزدیک است و کشور درباره انتخاب رهبریّت دچار تردید می‌شود گرایش به سوی تقسیمات منطقه‌ای افزایش می‌یابد و تفاوتهای قدیمی دوباره در

صحنه سیاست مؤثّر واقع می‌شود. بعلاوه ملی شدن سیاست در سطح انتخابات ریاست‌جمهوری مشهود است ولی به سطح سیاست در کنگره تسرّی نمی‌یابد. آیزنهاور و ریگان، نامزدهای محبوب حزب جمهوری‌خواه، در انتخابات ریاست جمهوری متوجه شدند که محبوبیت آنها موجب پیروزی حزب جمهوری‌خواه در انتخابات کنگره نگردید. بنابراین، تغییر ناگهانی افکار عمومی به نفع ریگان در انتخابات سال ۱۹۸۰ او را با مجلس نمایندگانی مواجه گردانید که تحت سلطه حزب دمکرات با ۲۴۲ نماینده در برابر ۱۹۳ نماینده از حزب جمهوری‌خواه قرار داد. در سال ۱۹۸۴، محبوبیت رونالد ریگان و پیروزی قاطع او در انتخابات ریاست‌جمهوری موجب دستیابی به یک اکثریت برای حزب جمهوری‌خواه در مجلس نمایندگان نگردید. در سال ۱۹۹۶، رئیس جمهور بیل کلینتون، نامزد حزب دمکرات، در انتخابات رئیس جمهوری پیروز گردید.

ماهیت پلورالیستی سیاست

ماهیت اشتراک گروهی سیستم سیاسی آمریکا را می‌توان از نتیجه انتخابات ریاست‌جمهوری سال ۱۹۹۶ که در جدول شماره (۲) منعکس شده است، متوجه گردید.

طبقه

این که طبقه به عنوان یک عامل تعیین کننده رفتارآرایی رأی‌دهندگان آمریکا است تردیدی وجود ندارد. هر اندازه سطح درآمد افراد بالاتر باشد احتمال رأی‌دادن به حزب جمهوری‌خواه بیشتر می‌شود. درپایان قرن نوزدهم پیروزی‌های محلی‌گرایی منجر به محو سنت تأکید بر طبقه در رفتارآرایی آمریکاییان گردیده است ولی به تدریج اهمّیت محلی‌گرایی کاهش یافت و ائتلاف طبقاتی رأی‌دهندگان با اهمیت‌تر گردید. رشد یک طبقه کارگر شهری کم امتیاز، در دو

جدول (۲) : انتخابات رئیس جمهوری سال ۱۹۹۶

	کلینتون	دول	پروت
	درصد آرا داده شده		
کل	۴۹	۴۱	۹
درآمد :			
کمتر از ۱۵۰۰۰ هزار دلار	۵۹	۲۸	۱۳
۳۰۰۰۰ ـ ۱۵ هزار دلار	۵۳	۳۶	۱۱
۵۰۰۰۰ ـ ۳۰ هزار دلار	۴۸	۴۰	۱۲
۷۵۰۰۰ ـ ۵۰ هزار دلار	۴۴	۴۸	۸
۱۰۰۰۰۰ ـ ۷۵ هزار دلار	۴۷	۴۵	۸
بیشتر از هزار دلار	۳۸	۵۴	۸
سیاهپوستان	۸۴	۱۲	۴
اسپانیاییها	۷۳	۲۰	۷
آسیایی‌ها	۴۳	۴۸	۹
سفیدپوستان	۴۳	۴۶	۱۱
مردان	۴۳	۴۴	۱۳
زنان	۵۴	۳۸	۸
پروتستان	۴۱	۵۰	۹
کاتولیک	۵۳	۳۷	۱۰
یهود	۷۸	۱۶	۶
حضور یافتن در کلیسا			
حضور یابندگان	۶۲	۲۲	۱۶
حضور نیابندگان	۳۳	۶۱	۶

دهه اول قرن بیستم، اساس گذر ازسیاست محلی‌گرایی دوره‌های اولّیه را شکل بخشید. بحران اقتصادی اواخر سالهای ۱۹۲۰ و ۱۹۳۰ رابطه روشنی را بین طبقه و وفاداری حزبی برقرار نمود، هر چند که یکی تابع تغییرات قابل توجهی از یک انتخابات تا انتخابات دیگر بود. سیاست اقدام نوین فرانکلین روزولت، حزب

دمکرات را تبدیل به مدافع مرد کارگر نمود. اکثریتی از کارگران غیر یدی به جمهوری‌خواهان رأی دادند. «لیپ‌ست»[1] اشاره کرده است که اگر این طبقه کارگر دارای مشاغل متعدد تجزیه گردد، متوجه خواهیم شد که هر اندازه یک گروه در طبقه پایین‌تر کارگری قرار گیرد به همان اندازه درصد بیشتری از آنها متمایل به حزب دمکرات خواهند شد. در سال ۱۹۴۸، تقریباً ۸۰ درصد از کارگران یدی آمریکا به حزب دمکرات رأی دادند، درصدی به مراتب بالاتر از آنچه که اکثر احزاب جناح چپ در کشورهای اروپایی می‌توانند کسب نمایند. در انتخابات ۱۹۸۰، رئیس‌جمهور کارتر، نامزد حزب دمکرات، ۵۰ درصد از آرای این گروه شغلی از رأی‌دهندگان با درآمد سالیانه کمتر از ۱۰۰۰۰۰ هزار دلار به خود اختصاص داد و در مقابل فقط ۲۸ درصد از آرای افراد با درآمد سالیانه بیش از ۳۰۰۰۰ هزار دلار را به خود جذب نمود.

بنابراین رابطه‌ای بین طبقه اجتماعی، درآمد و نوع رأی به وضوح مشاهده می‌شود، ولی این رابطه به هیچ وجه یک مقوله ساده‌ای نیست و نوسانات قابل توجهی از یک انتخاب تا انتخاب دیگر در آزادی طبقاتی وجود دارد. برای مثال در انتخابات سال ۱۹۴۸ موضوعات در برابر رأی دهندگان بیشتر از نوع اقتصادی بود و روند آراء، بازتابی شدید از منافع طبقاتی را به نمایش گذاشت. ولی انتخابات سالهای ۱۹۵۶ و ۱۹۷۲، تصویری متفاوت را در محضر اذهان قرار داد. در سال ۱۹۵۶، تقریباً همان تعداد از کارگران یدی که به دیوید آیزنهاور رأی دادند، در انتخابات ۱۹۷۲ به نامزد دمکراتها روی آوردند. ریچارد نیکسون، نامزد جمهوری‌خواهان، حمایت ۵۷ درصد از کارگران یدی را در برابر ۴۳ درصد رأی رقیبش، جورج مک گاورن نامزد حزب دمکرات، دریافت نمود.

بنابراین تغییرات زیادی از یک انتخابات تا انتخابات دیگر که تحت نفوذ دریافت‌ها از منافع طبقاتی بر روی آراء قرار دارد، مشاهده می‌گردد. البتّه در

---

1. Lipset

حقیقت، استناد به انگیزه‌های محلی‌گرایی و طبقاتی بر اساس آماری که در بالا ذکر گردید کاری بسیار دشوار است. آنچه به ظاهر رأی طبقاتی نامیده می‌شود تحت تأثیر انگیزه‌های مذهبی، قومی و گروه‌بندیهای منطقه‌ای قرار دارد. دقیقاً اینکه چرا یک کارگر صنعتی کاتولیک با دستمزد پایین در شمال شرقی کشور به دمکراتها به جای جمهوری‌خواهان رأی می‌دهد، به سختی می‌تواند با یک فرمول ساده توضیح داده شود. انگوس کمپل و همکار مؤلّفش در مطالعاتشان تحت عنوان «رأی‌دهندگان آمریکایی»[1] متوجه شدند که یک سوم جمعیت آمریکاییان از طبقه‌ای که به آن تعلّق دارند آگاهی ندارند، و اینکه طبقه اجتماعی در ایجاد رفتار سیاسی بر اساس منافع طبقاتی فقط در سطح نسبتاً بسیار کمی از بخش فرهیخته نقش مهمی ایفا می‌نماید. دمدمی‌مزاج بودن نسبی رأی‌دهندگان آمریکایی، آمادگی تغییر رأی از نامزد یک حزب به نامزد حزب دیگر، در انتخابات متوالی، بیانگر محدودیتها بر روی علاقه بر گرایشات طبقاتی به عنوان یک منبع تعیین کننده رفتار سیاسی است. انتخابات در آمریکا می‌تواند منجر به یک پیروزی سراسری گردد ولی چنین اتفاقی در یک نظام سیاسی که در آن ثبات رأی طبقاتی یک هنجار است، غیرقابل تصوّر خواهد بود. اعداد جدول (۳) نشان دهنده درصدی از کل آرایی می‌باشد که به حزب دمکرات در انتخابات ریاست‌جمهوری از سال ۱۹۳۶ تاکنون داده شده است.

این ارقام آشکار می‌سازد که یک تمایل شگفت‌انگیزی در بخش عمده‌ای از رأی‌دهندگان در تغییر وفاداری خود از نامزد یک حزب به کاندیدای حزب دیگر در انتخاب بعدی، یا حداقل خودداری نمودن از دادن رأی به حزبی، که قبلاً حامی آنها بودند، وجود دارد. تمایل فزاینده در تغییر رأی از یک حزب به حزب دیگر در انتخابات بعدی تا حد زیادی بیانگر این حقیقت است که در نیمه دوم قرن بیستم نسبت جمعیّت شاغل آمریکا در حرفه‌های یدی «طبقه کارگر کلاسیک»

1. American Voters

در حال کاهش مستمر بوده است. به طور روزافزون، آمریکاییان خود را مشغول اطلاع‌رسانی در بخش اقتصاد که شامل امور مدیریت، مالی، خدمات‌رسانی، صنایع و ارتباطات می‌شود، می‌نمایند.

جدول (۳) : درصد آراء دمکرات‌ها از کل آراء در انتخابات رئیس جمهوری*

سال	درصد	سال	درصد
۱۹۳۶	۶۰/۸	۱۹۶۸	۴۲/۷
۱۹۴۰	۵۴/۷	۱۹۷۲	۳۷/۵
۱۹۴۴	۵۳/۴	۱۹۷۶	۵۱
۱۹۴۸	۴۹/۵	۱۹۸۰	۴۱
۱۹۵۲	۴۴/۵	۱۹۸۴	۴۰/۶
۱۹۵۶	۴۲	۱۹۸۸	۴۵/۷
۱۹۶۰	۴۹/۷	۱۹۹۲	۴۳
۱۹۶۴	۶۱/۱	۱۹۹۶	۴۹

* منبع : گزارشات هفتگی فصلنامه کنگره

بنابراین طبقه کارگر یدی در حال منقبض شدن است و بر اساس این روند اثر طبقه بر سیاست آمریکا نیز کاهش پیدا می‌کند. دوره پس از جامعه صنعتی خبر از یک سیستم سیاسی می‌دهد که درآن رأی‌دهندگان از استقلال بیشتری برخوردار بوده و کمتر خود را متعهد به یک حزب خاص می‌نمایند.

سیاست شهری، روستایی و حومه

طبقه‌بندی نسبتاً واضحی که ما این فصل را با آن شروع کردیم به نظر می‌رسد وقتی که وارد جزییات صحنه آمریکا می‌شویم تا حدی ناکافی باشد، زیرا محلی‌گرایی، طبقه و سایر جلوه‌های سیاسی با یکدیگر هم‌پوشی داشته و با هم

درمی‌آمیزند. اوّلین هم‌پوشی عمده را در اختلاط سیاست محلی‌گرایی جغرافیایی و طبقاتی که معلول توزیع نابرابر صنعت در سراسر کشور و همچنین پیامد حاصله از نوع تقسیمات بین شهری و روستایی است باید جویا گردید. در خلال قرن نوزدهم، محلی‌گرایی تا حد زیادی نتیجه تفاوت محصولات زراعی و تولیدات به دلیل آب و هوای گوناگون و شرایط حاصلخیزی خاک بود. با رشد قدرت صنعتی و تمرکز سریع جمعیت در مراکز شهری برخورد منابع بین شهر و مناطق روستایی عامل مهمی در صحنه سیاسی گردید. در ابتدای قرن، اثرات مهم مهاجرین فقیر در شهرها احساس گردید و هم زمان یک مهاجرت داخلی نیز از مناطق روستایی به شهرها شکل گرفت. در نتیجه تمرکز جمعیت در شهر موجب گردید که یک توده عظیمی از محرومین، فقرا و کم‌سوادان در شهرهای بزرگ شمال و شرق ظهور یابد. در سال ۱۸۸۰ نسبت جمعیت ایالات متحده آمریکا در شهرهای بیش از یکصدهزار نفر تقریباً تا سال ۱۹۳۰، ۳۰ درصد رشد یافت و در خلال این زمان، کل آمریکاییان ساکنین چنین شهرهایی از شش میلیون به سی و شش میلیون نفر افزایش یافت. این در شهرها بود که تبدیل مواد خام سیستم سیاسی ایالات متحده آمریکا به چیزی بسیار متفاوت از وفاداریهای محلی سال ۱۸۹۶ فراهم گردید و بنابراین عامل جغرافیایی توانست نقش مستمری در آن ایفا نماید.

بحران اقتصادی بزرگ سالهای ۱۹۳۰ یک عامل کاتالیزوری (سرعت دهنده) بود که این توده عظیم از انسانها را تبدیل به چیزی کرد که «اکثریت دمکراتیک طبیعی» نامیده شد. «ساموئل لوبل»[1] نشان داد که «آلفرد ای اسمیت»، نامزد ناموفق حزب دمکرات برای رئیس جمهوری سال ۱۹۲۸، قبل از آنکه بحران اقتصادی واقعاً شروع شده باشد برای اولین بار خط مبارزه بین شهرها و روستاها را کشید. ولی این خط مشی «اقدام نوین» فرانکلین دی روزولت بود که توده‌های شهری

1. Samuel Lubell

شمال و شرق را در ستون حزب دمکرات تثبیت نمود. در سال ۱۹۲٤ در دوازده شهر از بزرگترین شهرهای ایالات متحده، جمهوری‌خواهان در مجموع از یک اکثریت، ۲۵۲۰۰۰ رأی بیش از دمکراتها برخوردار شدند. بیست سال بعد در همین دوازده شهر، دمکراتها ۲۲۹۰۰۰ رأی بیشتر از جمهوری‌خواهان دریافت کردند. این تغییر قابل ملاحظه در وفاداریها، در کلام لوبل، بیانگر «طغیان محرومین» است. تلفیق عوامل اقتصادی، قومی و مذهبی موجب به وجود آمدن حمایت برای حزب دمکرات گردید، این امر موجب شد که قدرت سلطه مستمر جمهوری‌خواهان بر نهاد ریاست جمهوری، از جنگ داخلی تاکنون، به استثنای مقاطعی کوتاه، به پایان خود رسد. ساکنین شهری شمال تبدیل به ستونی از حزب دمکرات گردید که سفیدپوستان ایالات جنوبی در یک ائتلاف نامقدس با آنها، از این ائتلاف به عنوان وسیله‌ای برای حفظ خود استفاده کرده‌اند. این ائتلاف شایان توجه و ائتلاف محصول برنامه‌های نوین، شکاف موجود را در ساختار سازمانی که به دلیل حادثه‌ای تاریخی به وجود آمده بود، محو گردانید و فرصت را برای هر جناح حزب، در دست‌یابی قدرت فراهم نمود. این اساس سیستم روزولتی بود که ایجادکننده الگوی سیاسی آمریکا تا سی سال بعد از ۱۹۳۲ گردید. جناح شمالی حزب، حاکمیّت خود را در انتخاب رئیس جمهوری گسترش داد، در حالی که جناح جنوب از موقعیت استراتژیکی بهتری در کنگره، به خصوص کنترل بر ریاست کمیسیون‌ها، برخوردار گردید. همان طوری که بعداً خواهیم دید، رئیس‌جمهوری وکنگره به علّت شیوه‌های انتخاباتی خاص خود ازحامیان متفاوتی برخوردارند. برای موفّقیت در انتخابات رئیس‌جمهوری، یک نامزد مجبور به کسب رضایت کالیفرنیا و ایالت‌های پرجمعیت شهری شمال وشرق بوده در حالی که کنگره بیشتر نماینده و پاسخگوی منافع حومه و روستا است. اختلاف بین رئیس‌جمهوری و کنگره در ارتباط با سیاست‌های گوناگون به دلیل ماهیت ائتلافی هر دو حزب بزرگ سیاسی، منشأ مهم مبارزات در داخل و بین احزاب می‌شود.

ولی سالهای بعد از جنگ دوم جهانی، پیچیدگی جدیدی را به الگوی سیاسی شهری - روستایی افزود. رشد سریع حومه، آمریکا را از نظر عینی و سیاسی دگرگون کرده است. این حومه‌ها که دامنه آن چندین مایل به داخل محیط برون و اطراف شهری کشیده می‌شود معرّف نوع جدیدی از شیوه زندگی است که اثر آن بر سیاست همسان انقلاب روزولتی است. اینها نوع جدیدی از ارتباطات را به وجود آوردند که در آن الگوی قدیمی رفتار سیاسی دیگر قابل اتکا نیست. جمعیت حومه‌ها از نظر قومی متفاوتند، در حالی که ترکیب اقتصادی آنها نسبتاً همگون می‌باشد. نه الگوی قدیمی سیاست شهری متّکی به تفاوتهای قومی است و نه ائتلاف حومه و روستا خیلی مرتبط است. همان طوری که رابرت سی‌وود اشاره نموده است حومه‌ها نه در الگوهای (اقتصادی) طبقه‌ای اوایل قرن بیستم می‌تواند جایگاهی داشته باشد و نه در الگوهای محلی‌گرایی قرن نوزدهم. با این حال آن وفاداریهای سیاسی سرسخت قدیمی و مقاومت تعهدات حزبی هنوز یکی از حقایق رفتار سیاسی است. هر چند که دلایل اولیّه در انتخاب یک جناح به جای جناح دیگر مدت‌ها قبل نامربوط گشته است، با این حال، آن وفاداریهای سیاسی سرسخت قدیمی و مقاومت حزبی هنوز یکی از حقایق سیاسی به شمار می‌رود. احتمالاً مهمترین جنبه رشد ساکنین حومه فراهم شدن شرایطی برای انطباق یکی دیگر از الگوهای رفتاری ما یعنی فردگرایی باشد. ساکنین حومه‌ها تمایل دارند که خود را در جناح‌بندیهای سیاسی مستقل بدانند. آنها به جای حزب، به خود کاندیداها می‌اندیشند و توجه به موضوعات متفاوت در سطوح مختلف حکومتی داشته و او از کلیه فرصتهایی که سیستم انتخاباتی آمریکا برای تقسیم آراء در اختیار فرد قرار می‌دهد، استفاده می‌نمایند.

پلورالیسم در سیاست آمریکا

تنها در قرن بیستم بود که اساس سیاست گروهی موضوع مطالعات وسیعی گردید. دو مطالعه مهم در آمریکا یکی تحت عنوان «فرایند حکومت»[1] توسط «آرتور اف بنتلی»[2] که در سال ۱۹۰۸ و دیگری توسط «دیوید ترومن»[3] تحت عنوان «پروسه حکومتی»[4] در سال ۱۹۵۱ منتشر گردید بهترین نمونه را در این زمینه عرضه می‌نمایند. ما به این دیدگاه درباره نظام سیاسی در فصل بعدی به دقت توجه خواهیم کرد ولی در اینجا به سیاست قومی و گروههای مذهبی که دو جلوه از سیاست گروهی بوده و از اهمیّت خاصی در سطح سیاست رفتاری رأی‌دهندگان برخوردار است، می‌پردازیم.

سیاست قومی و چند فرهنگ‌گرایی

از اوایل سالهای ۱۹۳۰، گروههای اقلّیت نظیر آمریکاییان ایتالیایی و ایرلندی‌تبار، جامعه یهودیان و سیاهپوستان، در رأی‌دادن به حزب دمکرات تمایل داشته‌اند. این تمایل بویژه در شهرهای بزرگ قابل توجه بود ولی در سال ۱۹۴۸ برلسون و همکارانش در شهرهای کوچک المیرا و نیویورک دریافتند با وجودی که ۸۱ درصد از متولّدین سفیدپوست بومی به جمهوری‌خواهان رأی دادند فقط ۳۳ درصد از یهودیها، ۱۹ درصد از سیاهپوستان و ۱۸ درصد از آمریکاییان ایتالیایی‌تبار چنین کردند. دوباره باز هم شاهد یک انطباق بین گروه‌بندیهای ساده خودمان هستیم. گروههای اقلّیّت، بویژه سیاهپوستان و مهاجران متولّد خارج متعلق به گروههای کم‌درآمد هستند. با این توصیف، برلسون دریافت که تمایل این گروهها در رأی به دمکراتها خیلی زیاد تحت تأثیر جایگاه اقتصادی و

1 . The Process Of Government
2 . Arthur F. Bently
3. David B. Truman
4. The Governmental Process

اجتماعی آنها نیست. اهمیّت چنین رأی گروهی می‌تواند بسیار زیاد باشد. در قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم، سیاهپوستان بطور سنتی به حزب جمهوری‌خواه که حزب لینکلن بود بسیار وفادار بودند، ولی سیاستهای اقتصادی روزولت و تعهد حزب دمکرات به حقوق مدنی در سطح ملّی، سیاهپوستان را در حمایت از نامزد رئیس‌جمهوری حزب دمکرات سوق داد. قوانین حامی حقوق مدنی باعث گردید که سیاهپوستان هر چه بیشتر به پای صندوق آرا کشانده شده تا نام خود را بر تعرفه‌های رأی ثبت نمایند. در نتیجه، اهمیّت رأی‌دهندگان سیاهپوست، به خصوص در ایالات جنوبی، به شدت افزایش یافت. بنابراین در دو انتخابات، با مبارزه بسیار نزدیک از زمان جنگ دوم جهانی، پیروزی جان اف کندی در برابر نیکسون در سال ۱۹۶۰، و جیمی کارتر در برابر فورد در سال ۱۹۷۶، حمایت رأی‌دهندگان سیاهپوست از نامزد حزب دمکرات عامل تعیین کننده پیروزی آنان بود. در سال ۱۹۹۶، ۸۳ درصد از رأی دهندگان سیاهپوست رأی خود را به کلینتون دادند.

سایر گروهای اقلّیتی نقش خیلی برجسته‌ای ندارند ولی نقش آنها در رفتارهای سیاسی کم اهمیّت نیست. در سالهای ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، سناتور جمهوری‌خواه، جوزف مک‌کارتی، حمله شدیدی علیه نفوذ کمونیست‌ها در حکومت آمریکا را رهبری کرد. ساموئل لوبل در کتاب خود تحت عنوان «طغیان معتدلین»[1] توجه را به این نکته معطوف می‌دارد که بنیان قدرت مک کارتی را می‌توان در آن گروههایی جویا گردید که عمیقاً تحت تأثیر فشارهای روانی فراوان درگیری آمریکا در دو جنگ جهانی قرار گرفته بودند. لوبل نشان داد که در ایالت ویسکانسین، محل سکونت مک‌کارتی، تغییر قابل توجهی در وفاداری مردم نسبت به حزب دمکرات در بین آمریکاییان آلمانی‌تبار وجود داشته و دلیلش آن بوده که حزب دمکرات متهم به جانبداری از جنگ علیه آلمان تلّقی شده‌است. سال ۱۹۳۲،

1. Revolt Of The Moderats

در هشت شهرستان با شهروندان عمدتاً آلمانی‌تبار کاتولیک در ایالت ویسکانسین، ۷٤ درصد به حزب دمکرات رأی دادند، ولی در سال ۱۹۵۲ رأی دمکراتها به ۳۲ درصد کاهش یافت. این تغییر در محله‌های آمریکاییان آلمانی‌تبار در سراسر کشور منعکس گردیده است. لوبل تأکید دارد که آمریکاییان آلمانی‌تبار به عنوان دومین گروه خارجی، قدرت توازن را در بسیاری از ایالات، به خصوص غرب میانی، در اختیار داشتند. چنین حمایتی یک منبع غنی از احساسات را به وجود آورد که فردی همچون مک‌کارتی توانست از آن بهره‌برداری نماید، زیرا این مردم خواهان تأکید بر وطن‌پرستی آمریکایی خود داشته و همزمان اصرار به بیان نگرش خود علیه کمونیسم که به اعتقادهای مذهبی آنها مربوط می‌گردید نیز بودند. به همین سیاق، رابطه پیچیده بین دکترین کاتولیک و نیاز آنها در اثبات ادعای آمریکایی بودن موجب شد که ایرلندیهای کاتولیک نیویورک حمایت شدیدی از مک‌کارتی نمایند.

در سطوح پایین‌تر نظام سیاسی، تقسیمات قومی نقش قاطعی را ایفا می‌کند. سیاست در لس‌آنجلس یا نیویورک نمایانگر تصویری از تنوّع قومی و اثرات آن است. بیش از نصف جمعیّت نیویورک یهودی، ایتالیایی، آلمانی یا ایرلندی تبار بوده و تقریباً یک چهارم آنها سیاهپوست یا پرتوریکایی هستند. فقط یک ششم جمعیت از نژاد قدیمی انگلوساکسن پروتستان هستند. در سال ۱۹٦۰، تقریباً یک دوم جمعیت، زاده شده یک کشور خارجی یا بچه‌های مهاجرین بودند. گالزر و موینهان مؤلّفین کتابی درباره ویژگی نژادی در سیاست نیویورک، انتخاب شهردار وگنر را در سال ۱۹٦۱، به شرح زیر توصیف می‌کنند. این دو مؤلّف اظهار می‌دارند که «وگنر» با حمایت آرای طبقه پایین سیاهپوستان و پرتوریکن‌ها و طبقه متوسط یهودیان برنده شد. این گروهها بیشتر از ترکیب ایتالیاییها، ایرلندیها و طبقه متوسط پروتستانها و رأی‌دهندگان طبقه بالای کارگری بودند. این تقسیمات پیچیده قومی و طبقه‌ای نه تنها اثراتی بر انتخابات محلی و شهری دارد بلکه

ممکن است یکی از عوامل قطعی تعیین کننده سیاست‌هایی باشد که مربوط به کنگره و یا حتی فرایند پیچیده‌ای شود که منجر به انتخاب رئیس جمهوری در ایالات متحده می‌گردد. بعلاوه، ممکن است که نگرشهای متفاوت نسبت به چنین مفاهیمی نظیر منافع عمومی تحت تأثیر منشأ قومی قرار گیرد، هر چند که بسیار مشکل است که رابطه مستقیمی بین گروهها و نگرشهای خاص آنان نسبت به ساختار حکومت یا خط مشی‌های سیاسی نشان داد. «جیمز ویلسون و ادوارد بن‌فیلد»[1] بیان می‌دارند که رأی‌دهندگان آنگلوساکسون و یهودی در بعضی از محلات اوهایو، در مقایسه با رأی‌دهندگان لهستانی و چک و اسلواکی هم طبقه اقتصادی خود، تمایل بیشتری در افزایش هزینه‌های عمومی از خود نشان می‌دهند. بعضی از تقسیمات قومی در جامعه آمریکا، همان طوری که در مورد سیاهپوستان شاهد آن هستیم، بسیار عمیق است. با این حال، انسان ممکن است انتظار داشته باشد به تدریج که گروهها به هم پیوند خورده و از نظر فرهنگی و اقتصادی مشابه می‌گردند، رفتار سیاسی آنها شبیه بقیه جمعیّت گردد. این همگون‌سازی ممکن است در درازمدت کاملاً صحیح باشد، اما مهّم است به خاطر بسپاریم که امواج بزرگی از مهاجرین اروپایی هنوز در حال ورود به ایالات متحده، حتی در نیمه اول این قرن بوده‌اند و نیمه دوم قرن به هجوم گسترده مهاجرین پرتوریکنی، مکزیکی، ویتنامی، کره‌ای و سایر آسیایی‌ها اختصاص یافته است. بعلاوه این یکی از حقایق عینی زندگی سیاسی است که وفاداریهای سیاسی تمایل به داشتن عمر بیشتر از عواملی هستند که موجب پیدایش آن می‌شود. ائتلاف‌ها و رهبریت‌های محلی می‌تواند اثر قابل توجهی در ایجاد تداوم و وحدت در رفتار سیاست قومی داشته باشد.

آمریکا همیشه از نظر قومی گوناگون بوده است و همان طوری که مشاهده نموده‌ایم در اواسط قرن نوزدهم و بیستم، مهاجرین به صورت بی‌سابقه‌ای به

---

1. James Wilson And Edward Banfild

سوی آمریکا سرازیر شدند. هر چند که منشأ آمریکاییان را باید در سراسر جهان جستجو کرد ولی فرهنگ آمریکایی به صورت شگفت‌انگیزی همگن باقی مانده است. انگلیسی زبانی بود که در مدارس و نهادهای دولتی مورد استفاده قرار گرفت و مهاجرین تحت فشار قرار گرفتند که زبان انگلیسی را بیاموزند و در بسیاری از موارد اسامی با صوت‌های بیگانه از اصوات آمریکایی برخوردار گردیدند. بعلاوه، سیستم آموزشی وسیله آشکاری بود برای عجین شدن با ارزشها و باورهای آمریکایی و به خصوص اعتقاد به قانون اساسی در فرزندان مهاجرین. بنا به دلایل موجهی، فشار به منظور دست‌یابی به همگنی اعمال گردیده است. ترس از شورش سیاسی لزوماً نه به معنای اقدامات خائنانه بلکه به معنای تخریب تفاهم جمعی که نظام سیاسی متکّی به آن بوده همواره وجود داشته است.

جنگ ویتنام و مهاجرتهای قانونی یا غیر قانونی اخیر تغییراتی در این نگرشها ایجاد نموده است. تجربه ویتنام و شیوه‌های مخالفت که مشروعیت نیز یافت، اسباب آسیب بی‌اعتمادی آمریکاییان را در هویت فرهنگی این جامعه فراهم ساخت. اثر این تجربه با مهاجرت شدید گروهی از مردم تحت عنوان «لاتینوها» مصادف گردید که با توجه به مشکلاتی که مهاجرین قبلی با آن مواجه گردیدند، خواهان همگنی نبودند. در سال ۱۹۹۰، بیش از ۱۶ میلیون اسپانیولی زبان در ایالات متحده حضور داشتند که زبان متداول آنها انگلیسی نبود و تعداد آنها بطور مستمر رو به افزایش است. برنامه‌های آموزشی دو زبانه حکومت فدرال در سال ۱۹۶۸ آغاز گردید که تحصیلات را برای اسپانیولی زبانها ممکن سازد ولی این سؤال مطرح گردید که آیا این نوع برنامه به قصد کمک به لاتین‌ها در همگنی با فرهنگ و زبان انگلیسی آمریکا بود یا ایجاد توان بقا در این فرهنگ با حفظ زبان اسپانیایی به عنوان زبان اوّل آنها؟ در سال ۱۹۷۴، دادگاه عالی در مورد موضوع «لائو در برابر نیکلس» حکم نمود که تدریس دانش آموزان به زبانی که متوجّه آن نمی‌شدند تجاوز به حقوق مدنی آنها بوده و این حکم نیروی جدیدی به حامیان

برنامه دوزبانه بخشید. قوانینی به تصویب رسید که فرم ثبت نام انتخاباتی، تعرفه‌ها و لوازم انتخاباتی باید بر اساس زبان محاوره‌ای اکثریت شهروندان هر بخش تهیه گردد. همان طوری که پیش‌بینی می‌گردید، این تصمیم واکنشی را علیه لاتینزه کردن آمریکا ایجاد نمود. تحرکاتی شروع گردید مبنی بر اینکه انگلیسی به عنوان زبان رسمی ایالات متحده اعلام گردد و تلاش شود مهاجرت از آمریکای لاتین به ایالات متحده را محدود نماید. تا سال ۱۹۹۰، هفده ایالت، قوانینی را به تصویب رسانیده بودند که انگلیسی را زبان رسمی ایالت معرّفی می‌کرد. لایحه‌ای که انگلیسی را زبان رسمی حکومت فدرال معرفی می‌نمود در سال ۱۹۹۶ به تصویب مجلس نمایندگان رسید ولی وارد کتاب قانون نگردید. ماهیت چالش لاتینی نسبت به فرهنگ استقراریافته آنگلوساکسون آمریکایی اثرات بزرگ سیاسی را دربردارد. بخش‌هایی با رأی‌دهندگان اسپانیولی‌زبان در حال رشد هستند و این رشد ادامه خواهد یافت. نفوذ آنها در سطح محلی نظیر شهر لس‌آنجلس در حال حاضر بسیار زیاد است و قدرت رأی آنها در سطح ایالت و نهایتاً فدرال افزایش خواهد یافت. مشکلات ایجاد یک جامعه چند فرهنگی ممکن است آینه سایر جوامعی باشد که در دیگر نقاط جهان با چالش‌های مشابه روبه رو هستند.

دین و دین‌گرایی

از زمانی که مهاجرین بنیان‌گذار پا به «کیپ‌کد» در این قاره نهادند دین به عنوان یکی از عوامل تعیین‌کننده در سیاست آمریکا جلوه‌گر شده است. بعلاوه، تفاوت‌های منطقه‌ای و باورهای دینی باعث پیچیدگی تفاوتهای محلی در سیاست آمریکا گردیده است. در دوره استعمار، «کوکرها» که در پنسیلوانیا غالب بودند همراه با کاتولیک‌های بومی در ایالت مریلند و هلندی تبارها، اصلاحاتی را در کلیسای نیویورک به وجود آوردند که موجب جدایی پیورتنهای نیوانگلاند و انگلیکن‌های ایالت ویرجینیا از خود گردید. مهاجرت گسترده قرن نوزدهم و

بیستم الگوهای گرایش دینی را تغییر داد، زیرا بخش عمده‌ای از مهاجرین کاتولیک بودند. آمریکا امروزه حدود ۶۰ میلیون کاتولیک، یعنی بیشتر از کاتولیک‌ها در ایتالیا، در خود جای داده است. از آنجایی که امواج مهاجرین به سوی شهرهای شمال و شرق بود الگوهای نگرش محلی‌گرایی دچار پیچیدگی مضاعف گردید و مهاجرین کاتولیک به خاطر فقر خود بُعد دیگری به محلی‌گرایی، طبقه و دین افزودند که امروزه تاروپود سیاست آمریکا را تشکیل می‌دهد. بنابراین، رأی‌دهندگان ایالات جنوبی، تقریباً در ترکیب بطور کامل پروتستان باقی ماند، در حالی که تجمع کاتولیک‌ها در ایالات شمالی نظیر ماسه‌چوست به این ایالت‌ها یک صفت ممیزه کاملاً متمایزی را به سبک سیاسی افزود.

دین، همچون عوامل دیگر، نقش مهمی را در سیاست آمریکا ایفا می‌نماید. هرچند که در سطح ملّی از اثرات متفاوتی برخوردار است ولی در سیاست ایالتی و محلی تأثیرگذاری آن از یک منطقه تا منطقه دیگر و از یک موضوع تا موضوع دیگر متفاوت است. بنابراین، در مورد اهمیت دین در سیاست تردیدی وجود ندارد. عوامل دینی نقش مهمی را در انتخابات رئیس جمهور و در هدایت و تحت تأثیر قرار دادن آراء سناتورها و نمایندگان، یا در تعیین مبارزه سیاسی بر سر قوانینی نظیر ضدحاملگی در ماسه‌چوست و یا استخدام به شرط عضویت در اتحادیه‌های کارگری در اوهایو داشته است. نامزدی دو کاندیدای کاتولیک برای ریاست جمهوری در این قرن به تصویر درآوردن اهمّیت بالقوه دین در سیاست است. نامزدی الاسمیت در ۱۹۲۸ بیانگر شدت ضدیت علیه کاتولیک‌ها بود، هر چند که شکست او را نمی‌توان عمدتاً به دلیل انگیزه‌های دینی در میان رأی‌دهندگان نسبت داد. ولی اثرات مذهبی بر رفتار آرایی صرفاً به انتخاباتی که در آن کاتولیک‌ها کاندیدا هستند، محدود نمی‌شود. حتّی در اثر انتخابات همراه با آگاهی طبقاتی در سالهای بعد از جنگ نظیر سال ۱۹۴۸، برلسون دریافت که

کاتولیک‌ها در المیرا، صرف نظر از جایگاه طبقاتی، هویّت یا تبار ملی بیشتر از پروتستانها به حزب دمکرات رأی دادند. در سال ۱۹۵٦، درحالی که جذابیّت شخصیّت آیزنهاور بسیار بالا بود، کاتولیک‌ها بطور مساوی رأی خود را بین دو حزب تقسیم نمودند، ولی چهار سال بعد تقریباً ۸۰ در صد کاتولیکها به نامزد کاتولیک مذهب «جان اف کندی» و فقط ۲۰ درصد به رقیب پروتستانش رأی دادند.

گفته می‌شود که اهمّیت دین در انتخابات ۱۹٦۰ مربوط به شیوه پرقدرت کندی در جذب آراء، در مقایسه با قدرت کم سَلَف خود آدلی استیونسون می‌شد که از یک ایالت به ایالت دیگر براساس درصد کاتولیک‌ها در جمعیّت تعیین می‌گردید (جدول ٤).

جدول (٤): نفوذ جمعیت کاتولیک بر آراء دموکرات‌ها سال ۱۹٦۰ *

ایالات با در صد کاتولیک در کل جمعیت	رأی دمکرات، درصد تغییرات نسبت به سال ۱۹۵٦
بیش از ٤۰ درصد	+۱۹/۷
۳۹-۳۰ درصد	+۱٦/۳
۲۹-۲۰ درصد	+۷/۳
۱۹-۱۰ درصد	+۵
کمتر از ۱۰ درصد	+۲/٦

* به استثنای ایالات هاوایی، آلاسکا، می‌سی‌سی‌پی، آلاباما

تفاوت بین عملکرد رئیس‌جمهور کندی، در ایالات با درصد بالایی از کاتولیک و قدرتش در جذب آراء، در ایالات با جمعیت نسبتاً کمی از کاتولیک‌ها قابل توجه است. مثال زیر توسط «جان اچ فنتون» درباره اثر تقسیمات دینی در یک محله ارایه گردیده است. هر چند که این مثال ممکن است یک نمونه بارزی

از کل حقیقت نباشد ولی نشان می‌دهد که چگونه گرایش دینی می‌تواند بر سیاست اثر گذار باشد. در شهرستان نلسون در ایالت کنتاکی که نصف جمعیت آن کاتولیک و نصف دیگر بابتیست بودند، کندی ۳۵ درصد از آراء را در چهار حوزه عمدتاً بابتیست دریافت کرد ولی در پنج حوزه عمدتاً کاتولیک ۸۸ درصد از کل آراء را از آن خود نمود. در سطح ملی، تمایل کاتولیکها در رأی دادن به نامزد کلیسا، خود واکنشی بود در برابر رأی‌دهندگان پروتستانی که رأی خود را به دلیل دینی به نفع نیکسون تغییر دادند.

مهمترین تظاهر اخیر اهمّیت دین در سیاست آمریکا در تجدیدحیات ایده‌های بنیادگرایان پروتستان و شرکت پیشکسوتانشان در انتخابات و تلاش در جهت تحت تأثیر قراردادن خط‌مشی‌های حکومتی در کلیه سطوح قرار دارد. نهضت «زایش مجدد» و «اخلاقیون اکثریت» خواهان این بودند که ارزشهای بنیادین مذهبی باید به عنوان راهنمای عمل در همه خط‌مشی‌های سیاسی اختیار گردد. در انتخابات ۱۹۷٦، جیمی کارتر نامزد دمکرات‌ها، حمایت بسیاری از بنیادگرایان جنوب را دریافت نمود که خواهان محافظه‌کاری بیشتر و «رهیافت مسیحیت» در حکومت بودند. ولی کارتر آنها را در اقدامات سیاسی بعدی خود بسیار ناامید کرد. در انتخابات سال ۱۹۸۰، ریگان، کاندیدای حزب جمهوری‌خواه اکثریت این گروهها را با خود همراه نمود. شکاف سیاسی در طول خطوط دینی به خصوص در انتخابات ۱۹۸٤ مشهود گردید. در حالی که رأی‌دهندگان کاتولیک رأی خود را به صورت مساوی بین ریگان و ماندل تقسیم نمودند، ۷۳ درصد از سفیدپوستان پروتستان به ریگان رأی داده و ۸۰ درصد از سفیدپوستانی که خود را «مسیحیون دوباره متولد شده» می‌نامیدند به او رأی دادند. ماندل از وفاداری سنتی رأی‌دهندگان یهودی به حزب دمکرات بهره‌مند گردید و ٦٦ درصد از آرای آنها را به خود اختصاص داد. حجم کم رأی یهودیان، در مقایسه با پروتستان‌ها و کاتولیک‌ها، به این معنا بود که این اجزاء تاریخی تشکیل دهنده ائتلاف روزولتی

اثر کمی بر نتیجه انتخابات می‌توانست داشته باشد. رهبران «اخلاقیون اکثریت» نیز علیه سناتورها و نمایندگان لیبرال مبارزه به راه انداخته، بسیاری از آنها را در انتخابات شکست دادند. در سیاست ایالتی و محلی، گروههای بنیادگرا برای پذیرش دیدگاه‌های خود درباره موضوعاتی نظیر سقط‌جنین، حقوق زنان، و آموزش تئوری تکامل در مدارس به مبارزه پرداختند. در سال ۱۹۹۶، همان طوری که «اورت کارل‌لد» نشان داده است، این دین‌گرایی و سطح حضور منظم در کلیسا به جای گرایش دینی بوده که تعیین‌کننده رفتارآرایی می‌گردیده است. رأی‌دهندگانی که از حضور یابندگان فعّال در کلیسا نبودند با حجم زیادی به کلینتون رأی دادند در حالی که یک اکثریت از آنهایی که به طور منظم به کلیسا می‌رفتند به کاندیدای جمهوریخواه رأی دادند.

نقش فردگرایی و شخصیّت

الگوهای سیاسی محلی‌گرایی، طبقاتی، قومی و دینی که تاکنون به آنها پرداخته‌ایم به نظر می‌رسد، فضای اندکی برای ظهور رفتار فردگرایی واقعی در رأی‌دهندگان یا نمایندگانشان باقی گذارد. با این حال اگر ما نگاهی به رونده رفتار سیاسی در آمریکا در خلال قرن بیستم داشته باشیم در می‌یابیم که فردگرایی به صورت فزاینده‌ای با اهمیّت متجلّی شده است. در حقیقت الگوی فردگرایی را در قلب نظام سیاسی آمریکا خواهیم یافت که به ظاهر با پارادوکسی مواجه است که اگر قرار است درکی صحیح از ماهیّت این سیستم داشته باشیم باید حل گردد. ما تاکنون متوجه شده‌ایم که یکی از حوادث مهم در اواسط قرن بیستم اهمیّت بخشیدن به نقش فزاینده جایگاه طبقاتی به عنوان تعیین‌کننده رفتار آرایی می‌باشد. به تدریج که محلی‌گرایی کاهش یافت الگوهای رأی مبتنی بر گرایش طبقاتی از اهمیّت بیشتر برخوردار گردید. حال اگر این، مثالی از رفتار سیاسی محصول آگاهی طبقاتی از نوع اروپایی آن تلقّی گردد، در نتیجه بایستی انتظار تغییراتی را

در سیستم سیاسی داشته باشیم. احتمالاً نقش ایدئولوژی به دلیل اوج‌گیری جنگ طبقاتی بایستی بسیار مهم می‌گردید و انضباط حزبی به سختی و خشکی هر چه بیشتر در ایجاد حس همبستگی در حزب حاکم می‌گردید، و نقش فرد به دلیل کنار گذاشتن منافع فردی جهت دستیابی به منافع حزبی کاهش می‌یافت. با این حال، در هر یک از این موارد درست خلاف آن رخ داد. بعد از یک طغیان تب ایدئولوژیکی اولیه سالهای ۱۹۳۰، که سرانجام در سال ۱۹۶۰ به پایان خود رسید، امروزه انضباط حزبی در کنگره کمتر از پایان قرن نوزدهم است و نقش فردگرایی در رفتار سیاسی رو به افزایش می‌باشد.

بخشی از توضیحات درباره این پدیده‌ها در طبیعت و عملکرد ماشین نمایندگی قرار دارد که بعداً مورد بررسی قرار خواهد گرفت، ولی بعضی از حقایق سیاسی درباره ماهیت رأی‌دهندگان در مرکز این تمایلات متضاد نهفته است. در انتهای قرن نوزدهم نگرش سیاسی آمریکاییان قویاً گرایش حزبی داشت، یعنی رأی‌دهندگان به شدت خود را متعلّق به حزب خاصی می‌دانستند. این در طبیعت سیاست آن زمان وجود داشت که هویّت حزبی متکی به وفاداریهای تاریخی و منطقه‌ای به جای طبقه بود، اما به تدریج که قرن بیستم به پیش رفت اهمّیت رأی بر اساس طبقه بیشتر گردید و رابطه بین رأی دهندگان و احزاب آنها به طور فزاینده‌ای کاهش یافت. اینکه این دو مقوله در یک زمان و همزمان اتفاق افتاد بازتاب ماهیّت دو موضوع می‌باشد که یکی وفاداری افراطی محلی‌گرایی سال ۱۸۹۶ بود و دیگری این حقیقت که با پیشرفت قرن، بسیاری از رأی‌دهندگان به طور فزاینده‌ای از زندگی سیاسی بیگانه گردیدند. «والتر دی بدن» هم اشاره‌ای داشته است مبنی بر اینکه بخش عظیمی از رأی‌دهندگان حاشیه‌ای هستند که با هیچ یک از احزاب پیوند نزدیکی نداشته و فقط زمانی در انتخابات شرکت می‌نمایند که به شدت تحت تأثیر اثرات شخصیتی کاندیدا قرار گرفته و یا اینکه موضوعی به اندازه کافی حساسیت در آنها ایجاد نماید تا موجب ورود آنها به

جهان سیاست گردد. سطح آراء داده شده در جدول شماره (۵) نشان دهنده کاهش فعالیت‌های سیاسی بین رأی دهندگان است.

حضور رأی دهندگان پای صندوق رأی در دهه ۱۹۷۰ مستمراً رو به کاهش بود و در سال ۱۹۷٦ فقط ٥٤/٤ درصد از رأی دهندگان بالقوه در رقابت بین فورد و کارتر پای صندوق رأی حاضر شدند. در سال ۱۹۹٦ فقط ٤۹ درصد از واجدین شرایط حق رأی، به کلینتون، دول و پرت، نامزدهای رئیس جمهوری، رأی دادند. شرکت در انتخابات کنگره در سالهایی که مصادف با انتخابات رئیس جمهوری نیست کمتر بوده و حجم رأی در انتخابات مربوط به ایالت و منطقه از این هم کمتر است. تعداد انتخابات در آمریکا بیش از هر کشور دیگر جهان است و نباید از یک فرد معمولی انتظار داشت که یک سیاسی دائماً در حال جوش و خروش باشد. زمانی که اینها در مورد یک نامزد یا موضوع سخت احساساتی گردند از هر کجای جهان فرصت بیشتری در ابراز دیدگاه خود پیدا خواهند کرد.

جدول (۵): شرکت رأی‌دهندگان در انتخابات رئیس جمهوری

۱۸٤۸-۷۲	٪۷۵/۱
۱۸۷٦-۹٦	٪۷۸/۵
۱۹۰۰-۱٦	٪٦٤/۸
۱۹۲۰-۲۸	٪۵۱/۷
۱۹۳۲-٤٤	٪۵۹/۱
۱۹٤۸-٦۰	٪٦۰/۳
۱۹٦٤-۷٦	٪۵۸/۲
۱۹۸۰-۹۲	٪۵۲/۷

در دهه‌های اخیر، رأی‌دهندگان به طور فزاینده‌ای از آمادگی بیشتری در تغییر رأی خود از یک حزب به حزب دیگر برخوردار بوده‌اند و تخمین زده

می‌شود که تا حدود ۴۰ درصد از مردم دارای حق رأی، به جای حمایت سرسختانه از یک حزب، خود را مستقل اعلام می‌دارند. یکی از مهمترین جلوه‌های این کاهش وابستگی عمیق به یک حزب را می‌توان در تقسیم رأی افراد مشاهده نمود. در هر انتخابات، رأی‌دهندگان با یک تعرفه یا ماشین رأی‌گیری مواجه‌اند که رأی‌دهنده باید به چند نامزد انتخاباتی در سطح فدرال، ایالت و محلی رأی دهد. هر یک از احزاب بزرگ و شاید تعدادی از احزاب کوچک نیز نامزدهایی را برای پست‌هایی در تعرفه‌های رأی دارا هستند. رأی‌دهنده ممکن است صرفاً به همه نامزدهای جمهوری‌خواه، یا دمکرات رأی دهد. این نوع رأی‌دادن را تعرفه مستقیم گویند که معمولاً دادن چنین رأیی راحت‌تر است، زیرا فقط به یک علامت روی کاغذ تعرفه نیاز داشته یا لازم است دسته‌ای را روی ماشین آراء فقط یک بار کشید. رأی‌دهندگان آزادند که رأی خود را تقسیم نمایند یعنی به یک یا چند نامزد جمهوری‌خواه برای تعدادی پست و به نامزدهای دمکرات برای پست‌های دیگر رأی دهند و یا اگر احزاب دیگری هم نامزدهایی معرفی کرده باشند آرای خود را بین همه آنها بر اساس خود افراد نامزد و نه حزبش تقسیم نمایند. در سطح فدرال، رأی‌دهندگان می‌توانند بین نامزدهای رئیس جمهوری، سنا و مجلس نمایندگان تمایز قائل شده و به یک یا دو تا از پست‌ها به نامزد جمهوریخواهان و برای بقیه پستها به نامزدهای دمکرات یا هر ترکیبی را که علاقمند باشند، رأی خود را اختصاص دهند.

پیچیدگی تعرفه آرا و زحمتی که باید در تشخیص و تمایز بین نامزدهای انتخاباتی تقبّل نمود ممکن است این احساس را به وجود آورد که تعرفه تقسیم شده نسبتاً باید کمتر اتفاق افتد، ولی این گونه نیست. کمپل و میلر دریافتند که در سال ۱۹۵۲ حدود $\frac{۱}{۳}$ رأی دهندگان آرای خود را تقسیم نمودند ولی در سال ۱۹۵۶، $\frac{۲}{۵}$ از رأی‌دهندگان این چنین عمل نمودند. اهمّیت بالقوه این نوع عملکرد در سطح فدرال با آرای داده شده در سال ۱۹۵۲ نشان می‌دهد که در آن تقریباً

چهل میلیون آمریکایی برای نامزد رئیس‌جمهوری جمهوری‌خواه، دیوید آیزنهاور، و در مقابل فقط بیست و هشت‌میلیون به نامزدهای جمهوری‌خواهان برای مجلس نمایندگان رأی دادند. در خلال سالهای ۱۹٦۰، این روند رأی به جمهوری‌خواهان برای رئیس‌جمهوری و به نامزد دمکرات‌ها برای سنا و مجلس نمایندگان به خصوص در ایالات جنوبی بی‌نهایت مهم گردید. نتیجه شگفت انگیز انتخابات ۱۹٦۰ در ایالت ویرجینیا و تنه‌سی بیانگر سطح تمایزی است که رأی دهندگان بین نامزدهای رئیس‌جمهوری و سنا قایل می‌شوند.

جدول (٦): انتخابات در ایالت ویرجینیا و تنه‌سی، ۱۹٦۰

ایالت	آراء داده شده به کاندیدای دمکرات برای رئیس جمهوری	آراء داده شده به کاندیدای دمکرات برای سنا
ویرجینیا	٤۷ درصد	۸۲/۷ درصد
تنه‌سی	٤٥/۸ درصد	۷۱/۲ درصد

به تدریج که پیوندهای وفاداری حزبی در ایالات‌متحده ضعیف گردید رفتار رأی‌دهندگان بیشتر دل‌خواهانه و مستقل شده و تمایل به تقسیم رأی، افزایش یافته است. در سال ۱۹۹٦، ٦٥ درصد رأی‌دهندگان بیان کردند که در بعضی مواقع تقسیم رأی داشته‌اند. یکی از بهترین راه‌های اندازه‌گیری تمایل رأی‌دهندگان در تقسیم رأی خود بین کاندیداهای احزاب متفاوت، مقایسه رأی آنان برای نامزدهای رئیس‌جمهوری در یک ایالت خاص و نامزدهای سنا در همان ایالت است. هر دو مقام رئیس‌جمهوری و سناتوری مقامهای ملی هستند و رأی برای هر کدام یک رأی سراسری ایالتی برای یک مسؤولیت ملّی است. به عبارت دیگر، در نهایت امر هر دو پست رأی خود را از یک منبع دریافت می‌دارند. جهت بررسی اهمّیت تقسیم تعرفه رأی نگاهی خواهیم داشت به انتخابات سال ۱۹۸۰. در این سال، سی و چهار صندلی سناتوری برای مبارزات انتخاباتی خالی بود و انتخابات برای کلیه این صندلی‌های خالی در یک روز و آن هم در همان روز انتخابات

رئیس‌جمهوری و روی همان تعرفه برگزار گردید. رونالد ریگان، نامزد حزب جمهوری‌خواه، یک پیروزی قاطع با یک رأی غافلگیرانه به دست آورد. مقایسه بین انتخابات رئیس‌جمهوری و انتخابات سنا با سطح آرایی که «جان‌بی‌اندرسون»، نامزد مستقل برای رئیس‌جمهوری، آرای دیگر کاندیداها را به خود اختصاص داد، پیچیده‌تر می‌شود.

البتّه این امر، اهمّیت تقسیم رأی را نه تنها کاهش نداد، بلکه آن را افزایش نیز داد، زیرا این انتخابات با توجه به این نتیجه قابل توجه بود که از سی و چهار صندلی سنا، یکی از آنها در ایالت لوئیزیانا بدون رقابت انتخاباتی پر شد. سیاست در آن ایالت چنان بود که هر چند ۵۱ درصد از افراد به رنالد ریگان جمهوریخواه رأی دادند ولی سناتور «راس بی لانگ» مجدداً بدون هیچ رقابتی به سنا فرستاده شد. در یازده ایالت از سی و سه ایالت که انتخابات در آنها برگزار گردید سناتورهای انتخاب شده از حزب مخالف آن حزبی بودند که نامزد آنها اکثریت آراء را در رقابت رئیس‌جمهوری به خود اختصاص داد. در نُه ایالت از این ایالتها اکثر رأی‌دهندگان به رنالد ریگان رأی داده ولی یک دمکرات به عنوان سناتور برگزیده شد. در دو ایالت دیگر، کارتر اکثریّت آرا را به دست آورد ولی جمهوری‌خواهان در انتخابات سنا موفق شدند. نتایج مثالهای انفرادی شگفت‌انگیز است. در اوهایو، ریگان، کارتر را با ۵۱/۵ درصد در برابر ۴۰/۹ درصد شکست داد، ولی سناتور جان گلن کاندیدای دمکراتها، ۶۸ درصد از آراء را به خود اختصاص داد. بهمین روال، در کارولینای جنوبی که ریگان برنده آن بود سناتور در حال تصدی دمکرات، ۷۰/۴ درصد از آراء را دریافت کرد، در حالی که کارتر، نامزد رئیس‌جمهوری هم حزبیش، فقط ۴۸/۲ درصد از آراء را به دست آورد. در ایالات مریلند، یکی از چند ایالتی که کارتر در آن برنده گردید، چارلز ماتیاز جمهوری‌خواه دوباره با یک اکثریت ۶۶/۲ درصد به سنا راه یافت در حالی که رونالد ریگان، نامزد جمهوری‌خواهان برای ریاست‌جمهوری در همین سال، فقط

توانست ٤٧/١ درصد از آراء را به خود اختصاص دهد. حتّی در جایی که اکثریّت رأی‌دهندگان ایالتی، رأی خود را به نامزدهای انتخاباتی سنا و رئیس‌جمهوری از یک حزب دادند نسبت آرایی که به دست آوردند غالباً دارای اختلاف زیادی بود. در هاوایی رئیس‌جمهور کارتر رقیب خود از حزب جمهوری‌خواه را با اختلاف اندک ٤٤/٨ درصد در برابر ٤٢/٩ درصد شکست داد، ولی دانیل اینویی، سناتور دمکرات، مجدداً با ۷۸ درصد آراء انتخاب گردید، و رقیب جمهوری‌خواهش فقط توانست ١٨/٤ درصد از آراء را کسب نموده و بقیهٔ آراء از آن نامزد آزادی‌خواه گردید. چنین مثالهایی با در نظر گرفتن آراء مجلس نمایندگان و فرمانداری‌ها و غیره می‌تواند بسیار متعدد باشد.

بسیاری از این تقسیم آراء را باید به تفاوتهای نگرش حزب محلّی نسبت داد زیرا نامزد ملّی ریاست‌جمهوری ممکن است از نوعی دیدگاه سیاسی برخوردار باشد که به طور قابل ملاحظه‌ای با دیدگاههای محلّی حزبش متفاوت باشد. واضح است در مناطقی که یک نامزد سناتوری با داشتن یک شهرت محلی قادر به جذب آراء بسیار بیشتری از یک نامزد رئیس‌جمهوری غیربومی است عناصر مهم شخصیّتی نیز در تقسیم تعرفه رأی دخالت خواهند داشت. ارزیابی تأثیر اهمّیت شخصیت نامزد انتخاباتی در دستیابی به آراء، یک مشکل همیشگی است و همان طوری که ساموئل لوبل پیشنهاد نموده است ممکن است حقیقت این باشد که شخصیت تنها کافی نیست و نمی‌تواند به آراء جهت دهد مگر آنکه عوامل پنهانی دیگری هم وجود داشته باشد که شخصیّت نامزد انتخاباتی آنها را جذّاب نشان دهد. اهمّیت شخصیت نامزد انتخاباتی با توجه به شرایط تغییر می‌یابد. از این رو در مناطقی که سازمان حزبی در حداقل قدرت خود است شخصیت ممکن است در بعضی از انتخابات ایالتی و محلی تعیین کننده باشد. حتی در سطح رئیس جمهوری، این حقیقت که آیزنهاور توانست آرای یک چهارم آنهایی که معمولاً به حزب دمکرات رأی می‌دهند به خود جذب نماید،

یک شاهد گویای قدرت شخصیت است که چه نقشی می‌تواند داشته باشد، اگر شرایط مناسب باشد. آیزنهاور، صرف نظر از اینکه نامزد کدامیک از احزاب می‌گردید، باز هم می‌توانست برنده گردد. در یک زمان یا زمانهای دیگر هر دو حزب در پی جذب او به عنوان نامزد حزب خود بودند. به همین منوال، ارل وارن، قبل از آنکه رئیس دیوان عالی ایالات متحده گردد، یک فعّال سیاسی در کالیفرنیا بود و به راحتی می‌توانست نامزدی هر دو حزب را در انتخابات برای فرمانداری به دست آورد. سناتور وین مورین از ایالت اُرگان توانست تعهّد حزبی خود را در خلال دوره تصدیش تغییر دهد و با این حال مجدداً برای سنا انتخاب گردد. اینها مثال‌های استثنایی در سیاست آمریکا هستند که می‌توانند در فهم حقیقت گمراه کننده باشد.

ما تلاش کردیم که چهار نوع از رفتار سیاسی، بین رأی‌دهندگان را از هم متمایز نماییم و در فصل‌های بعدی خواهیم دید که چگونه این انواع، هنوز در سیستم سیاسی تداوم دارند. البتّه الگوهای رفتار سیاسی بیش از این از پیچیدگی برخوردار است، زیرا در واقع الگوهای محلی‌گرایی، طبقاتی، پلورالیستی و فردگرایی همپوشی‌هایی با هم داشته و در تکامل متقابل با یکدیگر هستند. هر انتخابات یا هر وضعیت سیاسی یک ترکیب خاصی از این الگوها را به وجود می‌آورد و ما مواجه با یک تغییر مداوم در زندگی سیاسی بوده که حاصل واکنش ما در برابر تغییرات اجتماعی، اقتصادی و نیروهای استراتژیکی داخلی و خارجی می‌باشد. هر چند که تغییرات مستمر مانع شکل‌گیری الگوهای شفّاف ثابت می‌شود، با این حال فشارها و ساختارهای دائمی وجود دارند که رفتارهای سیاسی مستمری را شکل داده و نیروهای معرفی شده در قانون اساسی، نظام انتخاباتی و سیستم حزبی چارچوبی را به وجود می‌آورند که در آن نیروهای سیاسی خود را عرضه می‌کنند و همین نیروها هستند که ما توجه خود را در صفحات بعدی به آنها معطوف خواهیم داشت.

فصل سوم

سیستم دو حزبی

الگوهای رفتار سیاسی محلی‌گرایی، طبقاتی، پلورالیستی و فردگرایی در بین رأی‌دهندگان آمریکایی در نگاه اول این معنی را در ذهن تداعی می‌نماید که محتمل‌ترین شکل نظام حزبی وجود تعدادی از احزاب سیاسی متفاوت است که هر یک بازتاب دهنده منافع بخشی از جهان سیاست در آمریکا می‌باشد. مطمئناً فقط یک سیستم چند حزبی می‌تواند بیانگر چنین گوناگونی باشد. با این حال، در ملاحظه بعدی به شواهد مندرج در فصل قبلی، سطحی از تردید بر چنین برداشتی حاکم نموده و این سؤال را مطرح می‌نماید که آیا فشارهای وارده چند جانبه متعدد در سیاست آمریکا و انطباق الگوهای رفتار گروهی با حضور چند حزب سیاسی نسبتاً باثبات از نوع آنچه که در کشورهای قاره اروپا موجود است سازگار است؟ در واقع دو حزب سیاسی جمهوری‌خواه و دمکرات بدون هیچ رقیب جدی در افق بر صحنه سیاسی سلطه دارند. نهضت‌های مهم ایجاد حزب سیاسی سوم در طول تاریخ سیاسی آمریکا ظاهر گردیده‌اند و حتی امروزه هم تعدادی احزاب کوچک وجود دارند. در سال ۱۹۶۸، «جرج والاس» نامزد حزب مستقل آمریکا ۱۳/۵ درصد از کل آراء را به خود اختصاص داد و در سال ۱۹۲٤، رابرت لافایت، نامزد «حزب مترقی» برای رئیس‌جمهوری یک ششم از آراء آنهایی را که به پای صندوق رأی رفته بودند به دست آورد. در سال ۱۹۹۲، «راس پورت» به عنوان یک کاندیدای مستقل، ۱۹ درصد از آراء را جلب نمود و احتمالاً او بود که

باعث شکست جرج بوش گردید. پروت دوباره در سال ۱۹۹٦ در انتخابات شرکت نمود ولی این بار آرای بسیار کمی را دریافت کرد. یک جبهه دیگر حزب سوم تحت عنوان «حزب حقوق ایالات قهر کننده» در سال ۱۹٤۸ موفق گردید که پنج ایالت از ایالات جنوبی را که معمولاً به حزب دمکرات تعلّق داشتند از آن خود نماید. در سال ۱۹٦٤ شش نامزد کوچکتر برای رئیس‌جمهوری وجود داشت که شامل اوّلین سیاهپوستی هم می‌شد که برای اوّلین بار نامزد رئیس‌جمهوری گردیده بود. در سال ۱۹۸۰، یک کاندیدای مستقل به نام «جان اندرسون» پنج و نیم میلیون رأی یعنی هفت درصد کل آرای رئیس‌جمهوری را به دست آورد. با این حال زمانی که دلیل خاصی برای نارضایتی عمیق و اعتراض وجود نداشته باشد که انتخاب‌کنندگان را از دو حزب بزرگ موجود دور نماید، این دو حزب ممکن است با یکدیگر بیش از ۹۹ درصد از آراء داده شده را به خود اختصاص دهند، در حقیقت از سال ۱۹۵۲ تاکنون همین حالت حاکم بوده است.

بنابراین، گوناگونی زندگی سیاسی این اندیشه را ایجاد می‌نماید که باید در انتظار یک نوع سیستم چندحزبی مطلق‌گرای بی‌ثبات باشیم، در حالی که در واقع آنچه در عمل وجود دارد یک سیستم دو حزبی جامع استقرار یافته است. چگونه است که از باتلاق گروهها و منافع متعدد فقط دو حزب، به ظاهر پرچالش، این گونه بر قدرت سیاسی چنگ انداخته‌اند؟ پاسخ به این سؤال در روابط پیچیده بین چارچوب قانون اساسی حکومت، ساختار سازمانی، احزاب سیاسی و بنیانهای ایدئولوژیکی رفتارهای سیاسی قرار دارد. نظام حزبی آمریکا، فقط در معنی خاص، دو حزبی تلّقی می‌گردد. ولی ما نباید به سیستم حزبی آمریکا صرفاً دو بعدی بنگریم، به خاطر اینکه این نظام چند بعدی است و زمانی دو بعدی به نظر می‌رسد که فقط از یک نقطه نظر خاص به آن توجه گردد. از نگاه دیگر، این سیستم معجونی از چند حزب با مرکزیّت حکومت‌های مستقر در پنجاه ایالت و تقسیمات تابع است و هنوز از دیدگاه دیگر، کنگره، رئیس‌جمهوری، دمکرات و

جمهوری‌خواه که عناوین بی‌مسمّایی نیز نیستند، یک نظام چند حزبی نه چندان منسجمی را تشکیل می‌دهند. آن‌گونه که «لرد برین» بیان می‌دارد این عناوین ممکن است پنهان کننده این حقیقت باشند که آمریکا در اکثر مواقع تحت یک نظام چند حزبی است که به نوعی درهم آمیخته گشته و منجر به یک ائتلاف دوگانه در دستیابی به اهداف کاملاً محدود می‌گردد.

سیستم پنجاه حزبی

کارکرد مهم احزاب سیاسی در آمریکا معرفی کاندیداها برای پستها و تلاش در پیروزی آنها است. پستهای مهمی که کاندیداها می‌توانند برای فعّالان حزبی حامی خود، به خصوص در ستوه ایالتی و محلی، در نظر داشته باشند بسیار متعدد است. پستهای تشویقی که بعضی مواقع به آنها تحت عنوان «غنایم» اشاره شده در همه سطوح حکومتی یافت می‌شود. تصمیمات مهم سیاسی درباره میلیونها دلار هزینه، توسط متصدّیان فدرالی و ایالتی از جمله غنایم محسوب می‌گردد. این حقیقت که قانون اساسی اقتدار را در میان این سطوح از حکومت پراکنده نموده، دارای اثر تجزیه عظیمی بر روی ساختار حزب بوده است. تقسیمات اساسنامه‌ای اقتدار بین دولتهای فدرال و ایالتها در توزیع قدرت سیاسی مؤثّر منعکس گردیده است. این گونه تصوّر می‌شود که اثر تقسیمات اساسنامه‌ای اقتدار باید توسط نظام حزبی قویاً متمرکز که پیوند دهنده بخشهای متفاوت حکومتی است، خنثی گردد؛ ولی شرایطی که منجر به چنین تمرکز قدرت در سیستم حزبی شود هنوز به وجود نیامده است. در نتیجه، سازمان احزاب ملی ایفای نقش بسیار محدودی داشته و تلاش خود را عمدتاً مصروف معرّفی نامزد و انتخاب رئیس‌جمهوری می‌نمایند. احزاب ملّی متمایل به ائتلاف با احزاب ایالتی و محلی بوده و برای حصول به این هدف هر چهار سال یک بار خود را شکل و یا تغییر شکل می‌دهند. بنابراین به جای تنها یک نظام حزبی ما دارای پنجاه نظام حزبی ایالتی

هستیم که همراه با احزاب سیاسی ملی یک الگوی پیچیده‌ای از ائتلاف را به وجود آورده‌اند.

به هیچ وجه این تفکّر که سیاست در ایالات متحده در یک چارچوب سیستم پیجاه حزبی به جای یک نظام دو حزبی عمل می‌نماید خیال‌پردازی نیست. یک تمرکز عظیم قدرت حکومتی به طور غیر قابل انکاری در خلال این قرن [قرن بیستم] حادث گردیده که به حکومت فدرال در واشنگتن نفوذ گسترده‌ای را در بسیاری از موارد که در گذشته تقریباً به طور انحصاری در حوزه اختیارات حکومت ایالتی بود اعطا نموده است، ولی این امر بدین معنا نیست که ایالت‌ها به مترسک سیاسی تبدیل شده باشند. اینها هنوز از کارکردهای مهم حکومتی برخوردارند. احتمالاً امروزه یکی از مهم‌ترین حقایق در سیاست آمریکا تمرکز قدرت تصمیم‌گیری در دست حکومت فدرال می‌باشد که با افزایش همسان در قدرت احزاب سیاسی ملی در سطح ایالت و محلی همراه نگردیده است. قدرت حکومتی متمرکز گردیده در حالی که قدرت سیاسی همچنان پراکنده باقی مانده است. این یکی از حقایق مسلم در سیاست آمریکا می‌باشد که به ما کمک می‌نماید توضیح دهیم چرا قدرتمندترین حکومت جهان ممکن است در بعضی اوقات تحت تأثیر نیروهای سیاسی واقع در بخش‌های بسیار دور کشور قرار گیرد، که به ظاهر ارتباط بسیار کمی هم با موضوع مورد نظر داشته‌اند. از نظر سازمانی، احزاب ملی در عمل به دلیل پراکندگی قدرت ضعیف عمل می‌نمایند. تداوم فعالیت و قدرت سازمان‌های سیاسی در سطح ایالت و منطقه قابل مشاهده است هر چند که درجه یکپارچگی و تأثیرگذاری آنها از یک مکان تا مکان دیگر متفاوت است. بنیان اساسنامه‌ای این قدرت پراکنده توسط حوادث تاریخی تقویت گردید. این حوادث عبارتند از: «جنگ داخلی» که تمایل در تثبیت یک الگوی سیاسی خاص در یک منطقه داشت، «تفاوتهای منافع منطقه‌ای» که از مشخصات این شبه قاره است، «مقاومت در برابر ایده حکومت بزرگ» و نهایتاً «گروههای

منفعتی»، به خصوص سیاستمداران محلی که از حفظ وضع موجود بهره‌مند می‌شوند. بنابراین، شبکه‌ای از چندین عوامل تجزیه‌گر و تقویت‌کننده یکدیگر مانع ظهور احزاب ملی قدرتمند تهدید کننده احزاب در سطوح ایالتی و محلی می‌گردند.

دلایل خوبی وجود دارد که تلاش گردد سیاست را، به عنوان مثال، در ایالت می‌سی‌سی‌پی به عنوان تشکیل دهنده یک نظام سیاسی متمایز و متفاوت از نیویورک و یا میشیگان تشریح نمود. کیفیت و ماهیت زندگی سیاسی از یک ایالت تا ایالت دیگر بسیار متفاوت است. در بسیاری از ایالات فقط یک حزب غالب بوده به طوری که حزب مخالف فقط می‌تواند به صورت پراکنده بعضی از پستها را در سطح ایالت یا منطقه به دست آورد. در ایالات واقع در اعماق جنوب، حزب دمکرات برای یک دوره طولانی تنها سازمان سیاسی مؤثر بود که با برقراری یک نظام تک حزبی موجب برتری سفیدپوستان و حذف سیاهان از فرایند سیاسی گردید. یأس مستمر سفیدپوستان جنوب از حزب دمکرات در حمایتش از سیاست حامی حقوق مدنی به تدریج جمهوریخواهان را از سال ۱۹۷۰ به بعد در اخذ آرای سفیدپوستان جنوب توانمند نمود. در سال ۱۹۹٤، جمهوریخواهان برای اوّلین بار از دوره بازسازی بعد از جنگ داخلی، اکثر فرمانداران ایالتی را به خود اختصاص داده و به اکثریتی از سناتورها و نمایندگان جمهوریخواه در این ایالات دست یافتند.

احزاب رئیس‌جمهوری و کنگره

هر چند ساختار فدرالیسم آمریکایی یکی از مهمترین نیروهای تجزیه‌گرا را در سیاست آمریکا فراهم می‌نماید ولی قانون اساسی یک ضربه سنگین‌تری را به اساس هر تلاشی در تمرکز قدرت وارد کرد. بنیانگذاران در تصمیماتشان برای محدود کردن قدرت حکومت، یک تفکیک بسیار دقیق بین نهادهای کنگره و

رئیس‌جمهوری قایل شدند و به رئیس‌جمهوری و کنگره دو زیرساز انتخاباتی با دو حامی متفاوت نیز برای هر یک پیش‌بینی کردند. رئیس‌جمهور نمی‌تواند به دلیل عدم رضایتش از عملکرد کنگره آن را منحل نموده، یا به دلیل آنکه پیشنهاداتش به تصویب کنگره نرسیده است، استعفا دهد. بنابراین هر چند که کنگره و نهایتاً رئیس‌جمهور هر دو به تصویب لوایح و نحوه اجرای آن می‌اندیشند لیکن فقط از چند رابطه رسمی محدود با یکدیگر برخوردارند. یکی از کارکردهای مهم احزاب سیاسی در طول تاریخ، ایجاد چنین رابطه‌ای بین شعب تفکیک شده حکومتی بوده امّا موفقیتشان در هماهنگ نمودن این تلاشها خیلی ناچیز است، و در نتیجه این تفکیک قوا، قدرت حکومتی هر یک از دو حزب سیاسی بین جناح رئیس‌جمهوری و جناح کنگره تقسیم شده است.

صفات متمایز حزبی دو جناح کنگره و رئیس‌جمهوری در رابطه با هر یک از دو حزب بزرگ موجب گردید که «جیمز مک‌گریگوری بورنز» نظام حزبی آمریکا راسیستم چهار حزبی معرفی نماید. این چهار حزب عبارتند از: دمکراتهای رئیس‌جمهوری، جمهوریخواهان رئیس‌جمهوری، دمکراتها و جمهوری‌خواهان کنگره ، که در حین داشتن همپوشی، منفک از یکدیگر نیز هستند. پایگاه حمایتی دمکرات‌های رئیس‌جمهوری متفاوت از حامیان دمکراتهای کنگره‌ای هستند. حزب رئیس‌جمهوری در جستجوی جلب حمایت فراوانی از ساکنین شهری ایالات بزرگ صنعتی بوده در حالی که بسیاری از سناتورها و نمایندگان دمکرات حساسیّت بسیاری به تأثیرات مناطق روستایی و حومه‌دارند. جناح رئیس‌جمهوری هر دو حزب از نظر دکترین نزدیکتر به هم بوده تا جناحهای حزبی کنگره‌ای. در واقع اختلاف بین دو جناح یک حزب ممکن است تلخ‌تر و شدیدتر از اختلاف بین خود احزاب باشد.

البتّه مشکل است که خط دقیقی بین جناح رئیس‌جمهوری و جناح هم حزبی او در کنگره ترسیم نمود. بعضی از اعضاء کنگره را باید به حساب جناح

حامی رئیس‌جمهوری قرار داد، هر چند که معمولاً تعدادشان اندک است و هر یک از جناحین حزبی در نفوذ یا حتی کنترل آن تلاش دارند. نامزدی سناتور بری گلدواتر توسط جمهوری‌خواهان در سال ۱۹٦٤، بیانگر پیروزی جناح حزبی کنگره در برابر جناح حزبی رئیس‌جمهوری بوده و شکست متعاقب او توسط انتخاب‌کنندگان نمایان‌گر بنیانهای متفاوتی است که هر یک از جناحین حزب متکی بر آن می‌باشد. گلدواتر فاقد دست‌مایه‌ای در سیاست رئیس‌جمهوری بود و هرگز به نظر نمی‌رسید توانسته باشد که با زمینه‌های جدید که خود را در آن یافت کنار آمده باشد. فقط چند سناتور توانسته خود را به پست رئیس‌جمهوری برسانند. به نظر می‌رسد که تجربه فرماندار بودن در یک ایالت پیش‌درآمد بهتری برای افرادی که خواهان دستیابی به پست رئیس‌جمهوری هستند محسوب گردد، هر چند جان.اف.کندی و هم ریچارد نیکسون هر دو قبل از تصدی پست رئیس‌جمهوری خدمات سناتوری نیز داشته‌اند.

چرا دو حزبی

تاکنون سیاست در آمریکا را بر اساس چهار حزب ملی یا جناحها که سوار بریک نظام چندحزبی منقطع در سطوح ایالتی و محلی است به تصویر کشاندیم. در حالی که وجود نیروهای واگرا کاملاً محرز است ولی چگونه می‌توان توضیح داد که اساساً هنوز فقط دو حزب جمهوری‌خواه و دمکرات وجود دارد؟ چرا هنوز به نوعی صحبت از یک سیستم دو حزبی در آمریکا معتبر است؟ بخشی از پاسخ به این سؤال مربوط به نقش ایدئولوژی در سیستم سیاسی آمریکا قرار داشته که ما آن را در زیر پاسخ خواهیم داد، اما بدون تردید ملاحظات نهادی نیز در این رابطه بسیار مهم می‌شوند.

از نقطه نظر تاریخی و نهادی، قویترین نیرو در جهت خلق و حفظ سیستم دو حزبی به نظر می‌رسد که وجود نهاد ریاست‌جمهوری و نحوه گزینش آن باشد.

این یکی از نهادهای ملّی است که برای دستیابی به آن باید مبارزه کرد و این نهاد مرکز توجّه همه زندگی سیاسی ملّی در آمریکا است. یک حقیقت ساده و مسلم درباره نهاد ریاست‌جمهوری آن است که فقط تنها یک فرد است که مسؤولیت‌ها بر دوش او قرار دارد. سنا و مجلس نمایندگان می‌توانند به چند گروه جناحی تقسیم گردند ولی فقط یک نفر می‌تواند کرسی رئیس‌جمهوری را در کاخ سفید اشغال نماید.

این حقیقت ساده فوراً متمایل به پولاریزه شدن [قطبی شدن] طیف سیاسی می‌شود. یکی از موفّق‌ترین استراتژی‌ها برای دست یافتن به پست ریاست جمهوری به وجود آوردن یک ائتلاف حمایتی برای یکی از کاندیداهاست، و تنها اقدام بالقوه موفّق، خلق یک ائتلاف مشابه دومی است. تلاش در ایجاد یا ترغیب شکاف در بین گروها به معنی از دست رفتن همه امیدها در به دست آوردن این پست حیاتی است. روش انتخابات آن طوری که در قانون اساسی ذکر شده و کنوانسیونهایی که در این ارتباط به وجود آمده‌اند، این دو قطبی شدن سیاست در نهاد ریاست‌جمهوری را تقویت می‌نماید. همان طوری که بعداً مشاهده خواهیم کرد مدیر انتخاباتی یک نامزد خواهان پست رئیس‌جمهوری باید در جهت چگونگی به دست آوردن اکثریت الکتروکالج، که طبق قانون رئیس‌جمهور را برمی‌گزینند، بیندیشد و این امر قویاً بازدارنده تقسیمات حزبی در روز رأی گیری خواهد شد. توان یک حزب در تسلّط بر تکنیکهای ایجاد ائتلاف معیار قدرت آن حزب در دستیابی به پست رئیس‌جمهوری است. فرد نامزد رئیس‌جمهور به محض قرار گرفتن در آن پست از امتیاز تداوم خود در آن نهاد بهره‌مند می‌گردد. بنابراین، تاریخ سیاست در آمریکا تاریخ یک دوره طولانی تسلّط نهاد رئیس‌جمهوری توسط یک حزب است. از این رو حرکت پاندولی در سیاست رئیس‌جمهوری آمریکا یک تلاش طولانی، آهسته و کسل کننده است.

این توضیح سیاست دو حزبی در سطح نهاد ریاست‌جمهوری از واقعیت

برخوردار است ولی نه در سطح کنگره. از یک دیدگاه، همان طوری که بعد از پرداختن به مکانیزم سیاست در کنگره مشاهده خواهیم کرد، سیستم دو حزبی در کنگره بیشتر ظاهری است تا واقعی. کنگره تمایل به تقسیم شدن در چند بلوک آرایی داشته که وفاداریهای حزبی تنها یک عامل از بین چند عامل در تقسیم بندی به شمار می‌رود. بنابراین نمایندگان مجلس و سناتورها به جمهوری‌خواهان و دمکراتها تقسیم می‌شوند. بدون تردید یکی از عوامل اثر گذار بر این تمایل شدید شناخته شده فقط یک نفر و یک اکثریت در نظامهای انتخابی آنگلوساکسون است که مأیوس کننده گزینش نامزد حزب سوم می‌شود. هر چند، این سیستم مشوّق احزاب کوچک در هر یک از حوزه‌های انتخاباتی نیست ولی لزوماً ظهور سه حزب یا احزاب بیشتری را، به خصوص در مناطق جغرافیایی که نیروهای قوی منطقه‌ای فعّال هستند، مانع نمی‌گردد و این نیروها نیز در آمریکا به وفور وجود دارند. سیستم انتخاباتی به خودی خود مانع ظهور حزب راست جنوبی، حزبی که بیانگر منافع کشاورزان غربی، کارگران شهری شمال و شرق و غیره می‌گردد، نمی‌شود. به خاطر این که آمریکا دارای یک سیستم حکومتی پارلمانی مسؤول شبیه انگلستان نیست، انگیزه رأی دادن فقط به یکی از کاندیداهای حزبی، که احتمالاً موجب اکثریت در کنگره خواهد شد، از همان قوّت و توان در نظامهای پارلمانی برخوردار نیست.

در درون کنگره دلایل سازمانی برای حفظ ساختار دو حزبی، به خصوص با توجّه به ساختار کمیته‌ها در کنگره، به امید دستیابی به مقام رئیس کمیته‌ها و پستهای ریاستی در دو مجلس کنگره وجود دارد. احتمالاً مهمترین عامل حفظ دو حزب در کنگره فقط وجود نهاد رئیس‌جمهوری و روابط بعدی آن است که بین سیاست حاکم بر رئیس‌جمهوری و کنگره پدیدار می‌گردد. در بحث‌های بعدی نگاهی خواهیم داشت به شیوه‌هایی که رئیس‌جمهوری و کنگره با استفاده از آن سعی در اعمال نفوذ بر یکدیگر دارند. این ارتباط بین دو ساختار نهادی با سیستم

دو حزبی به تدریج مستحکم‌تر گردیده و این امر به نوبه خود به نیروهای بازدارنده ظهور سیستم چند حزبی کمک می‌نماید.

توضیح علّت تداوم نظام دو حزبی در سطح ایالت و بخشها کمی مشکل به نظر می‌رسد. البتّه این حقیقتی است که واقعاً در بخش عظیمی از کشور، نظام دو حزبی اصلاً وجود ندارد. در آن ایالاتی که رقابتی واقعی بین دو حزب جریان ندارد مبارزه بین احزاب تبدیل به مبارزه جناحی درون حزبی می‌گردد. عناوین دمکراتیک و جمهوری‌خواهی ممکن است صرفاً به دلایل تاریخی یا دلایل مصلحتی محض به جای تعهّد واقعی به یک حزب سیاسی خاص اعطا شود، اما غلبه تقسیمات دمکراتیک ـ جمهوری‌خواهی، که به نظر می‌رسد بازتاب بنیادین مبارزه سیاسی رئیس‌جمهوری و کنگره باشد، توضیح دهنده عملکرد ساختار دو حزبی در سطوح ایالتی است. به علاوه، توزیع پستها (غنایم اداری) از رئیس‌جمهوری به پایین، حداقل در گذشته، یک نیروی قدرتمند در برقراری ارتباطات در سازمان حزبی در سطوح مختلف بوده است. بنابراین، قدرتمندترین مکانیزم نهادی با هدف حفظ پیوستگی نظام دو حزبی بستگی به روشی دارد که سیاست در اطراف رئیس‌جمهوری اِعمال گشته و به درون کل ساختار نفوذ نموده تا این نیروهای پیوند دهنده مانع تجزیه شدن احزاب گردند.

این بدان معنا نیست که گفته شود قدرت سیاسی در ایالات متحده صرفاً از بالا به پایین اعمال می‌گردد. بلکه هدف آن است که به وابستگیهای متقابل بین سطوح گوناگون فعالیتهای سیاسی اشاره گردد. این یک وابستگی حقیقی است، زیرا رئیس‌جمهوری به همان اندازه تحت تأثیر سیاست محلی قرار دارد که سیاست محلی بر اثر رویدادهای سیاسی در واشنگتن اثرپذیر می‌گردد. در حقیقت، رابطه بین سیاست فدرال، ایالت و منطقه در ایالات متحده بسیار واقعی‌تر و پویا تر از رابطه بین سیاست ملی، و منطقه‌ای در یک کشور بسیار متمرکز نظیر بریتانیای کبیر است. در انگلستان سیاست ملّی استقلال خود را حفظ نموده به

ظاهر در حوزه‌ای تقریباً بدون ارتباط با آنچه که در سطوح پایین‌تر اتفاق می‌افتد، عمل می‌نماید. باید یک سناتور یا نماینده مجلس و یا رئیس‌جمهور نادان باشد که بر اساس چنین فرضی به تلاش سیاسی در سیاست آمریکا اقدام نماید.

دمکراسی توده‌ای

از آنجایی که ایالت‌ها در ساختار رسمی و فعالیتهای سیاسی از هم متفاوتند، بنابراین اقدام به کلی‌گویی یا تعمیم بخشی درباره سیاست در ایالت‌ها و بخشها در آمریکا بسیار مشکل است، ولی با توجّه به اهمیّتی که آنها بر نحوه تصمیم‌گیری در سطوح بالاتر دارند، ضروری است که این تفاوت‌ها مورد مطالعه قرار گیرد. سؤالی که می‌توان مطرح کرد از این قرار است: آیا این واحدهای متعدد حکومتی موجب کاهش رفتار سیاسی دریک جامعه اکثریت‌گرا، پلورالیستی (کثرت‌گرا) و نخبه‌گرا می‌گردد؟

غالباً فرض می‌شود که دمکراسی بیشتر یکی از صفات ممیزه جوامع کوچک کاملاً منسجم است تا جوامع پیچیدهٔ بزرگ. بر اساس این عقیده، به تدریج که جامعه رشد می‌نماید، تقسیمات کار و تصمیمات تکنیکی فزاینده‌ای که لزوماً باید اتخاذ گردد، ناگزیر به حاکمیّت نخبه‌گرایان یا حداقل به پلورالیسم مدرن گروهی برگرفته از اندیشهٔ حاکمیّت اکثریّت و آرمانهای مشارکت مستقیم نهفته در دمکراسی یونان باستان منجر می‌گردد. هر چند که ممکن است از منظر ماشین حکومتی، درست باشد که مشارکت مستقیم فقط در جوامع کوچک قابل تصور است و نه در جوامع بزرگ، ولی این لزوماً به این معنی نیست که فقط در جامعه‌ای کوچک، حکومتی دمکراتیک با حاکمیّت اکثریت، برابری اجتماعی و دمکراسی بر اساس برابری سیاسی دایر خواهد شد. بعضی مواقع، جوامع کوچک در مقایسه با جوامع بزرگ، در برابر رفتارهای غیر عرفی و خردگرایانه بسیار کم تحمّل‌تر هستند. بنابراین، هنگامی که قصد صدور احکامی کلی درباره ماهیّت

سطح دمکراسی با توجه به بزرگی و یا کوچکی جامعه و یا حتی صرفاً به درجه حاکمیّت اکثریّت در آن (جامعه) داریم، مجبور خواهیم بود در این ارتباط رعایت احتیاط را بنماییم.

به هر حال نزدیکی حکومت‌های محلی با مردم، حداقل فرصتهایی را در مشارکت بیشتر ایجاد می‌نماید و از این نقطه نظر اکثر نهادهای سیاسی دمکراتیک‌تر در ایالات متحده آمریکا، شهرهای نیوانگلاند هستند. زمانی که اولین مهاجرین در نیوانگلاند پیاده شدند، به تقسیم سرزمین خود به واحدهای کوچکتر اقدام کردند. یک نقشه سال ۱۷۷۵ نشان دهنده مرزهای برجسته این شهرها می‌باشد که قرار بود در منطقه نیوهامشیر به عنوان سرحدات در برابر بومیان آمریکا دایر گردد، ولی شامل بخشها و مناطق به معنی امروزی نمی‌گردید. این بخشها شامل نواحی بزرگی از سرزمین بکر با یک شهرک یا یک دهستان در مرکز آن می‌شد. کل ناحیه نیوانگلاند سرانجام به این شکل تقسیم گردید و بخشها به عنوان واحد اساسی حکومتی در ایالت نیوانگلاند و در همه امور مهم توسط یک گردهمایی که در آن همه شهروندان آن بخش حضور یافته و رأی می‌دادند، اتّخاذ می‌گردید. ممکن بود آنها در قرن هفدهم به گونه‌ای رأی می‌دادند که با معیارهای امروزی سختگیرانه و غیرعادلانه به نظر رسد، اما این روحیه حاکم درآن عصربود.

هنوز بخشهایی از مناطق روستایی نیوانگلاند از این نوع سیستم دمکراسی مستقیم استفاده می‌نمایند. برای مثال در ماسه‌چوست غربی انسان ممکن است بخشهایی را پیدا کند که با جمعیّتی کمتر از هزار نفر، هنوز به رتق و فتق امور محلی خود از طریق یک گردهمایی سالیانه در تعیین نرخ مالیات، تصویب بودجه برای سال دیگر، انتخاب مسؤولین دهستان، پلیس، رئیس آتش نشانی و غیره اقدام می‌نمایند. گردهمایی دهستان ممکن است یک روز به طول انجامد و شرکت‌کنندگان در این گردهمایی از شنیدن سخنرانی‌ها و مباحث و غذاهای مطبوع نیوانگلاند که توسط اهالی دهستان تهیه گردیده لذت برند. دیدگاه افراد

برگزیده شده که مجری تصمیمات دهستان و تعیین‌کننده بودجه هستند با احترام شنیده می‌شود ولی همیشه مورد پذیرش قرار نمی‌گیرد. مباحث درباره اینکه آیا پلی ساخته بشود یا نشود یا درباره مقدار نمک یا ریگی که در زمستان باید در جاده‌ها ریخته شود و ... شاید منتهی به نوعی از رأی گردد که اهالی خیلی زود از رأی خود پشیمان گردند، ولی آنها خود چنین تصمیمی را گرفته‌اند. تصمیمات درباره موضوعات تکنیکی ممکن است تحت تأثیر احساسات مردم غیر خبره اتخاذ گردیده و یا افراد برگزیده برنامه‌هایی را که توسط آرای رأی‌دهندگان دهستان به تصویب رسیده به فراموشی سپارند، لیکن دمکراسی مستقیم فقط در شهرک‌های کوچک مناطق روستایی امکان‌پذیر می‌گردد. با رشد و پیچیدگی فزاینده امور حکومتی، شهرک‌ها مجبور شده‌اند یک شورا به نمایندگی از طرف مردم در این شهرک ایجاد نموده و این افراد انتخاب شده حقوق‌بگیر می‌توانند از خدمات یک مدیر حرفه‌ای برخوردار باشند.

بیش از ۳۰۰۰ شهرستان در آمریکا وجود دارد و در نیوانگلاند، شهرستان مهمترین واحد حکومت ملی است. نشاط در واحدهای شهرکی نیوانگلاند موجب کم اهمیّت شدن بخشها در این ایالتها نمی‌گردد و در سطوح مناطق موضوع برعکس است. شهرک‌نشینی در مناطق زیادی وجود دارد که ابتدا بر اساس الگوی خود در نیوانگلاند برپا گردیدند، ولی اینها از قدرت و کارکرد بسیار کمی برخوردارند. معمولاً این بخشها هستند که خدمات قابل توجه‌ای نظیر مأموران اجرایی قانون، بزرگراه‌ها، آموزش‌وپرورش و امور رفاهی، به مردم ارایه می‌نمایند. یک هیأت از مدیران و مأموران در هر بخش انتخاب می‌شوند که ناظر بر امور بخشی باشند، ولی ممکن است تعداد زیادی از مقامات انتخاب شده دیگری هم وجود داشته باشند که مربوط به یک امر خاص یا دیگر امور خدماتی باشند. به عنوان مثال می‌توان به مسؤول امنیتی و قضایی بخش اشاره نمود. این الگوی مبتنی بر تقسیمات بخشی در سرتاسر آمریکا، به استثنای آلاسکا، کنتیکت و

رودآیلند، حاکمیت داشته هر چند که این بخشها از مساحت و اهمیت متفاوتی برخوردارند. بعضی از این بخشها دارای جمعیّتی چند هزار نفری بوده، در حالی که بعضی دیگر ممکن است شامل مناطق شهری و یا حتی شهرهای بسیار بزرگ یا قسمتهایی از شهرها باشند. بخش کوک در ایالات ایلی‌نویز که شامل شیکاگو نیز می‌شود و همچنین بخش لس‌آنجلس در کالیفرنیا دارای نُه و نیم میلیون نفر جمعیت بوده که ٤١ درصد آنها اسپانیولی، ۱۱/۵ درصد آسیایی و ۱۰/۳ درصد سیاهپوست هستند.

در تشابه با بخش، شهرکها و شهرستانها کالبد وسیعی از شهرها را تشکیل می‌دهند که در سرتاسر شبه قاره پراکنده‌اند. شهرداریهای تعاونی با منشورهای خود در مستعمرات از همان ابتدا به تقلید از شیوه و ساختار همتایان خود در انگلستان ایجاد گردید. رشد فراوان شهرنشینی موجب سکونت ۷۵ درصد از جمعیت در شهرها شد. جایگاه و قدرت حکومتها که ارائه خدمات به این مناطق شهری را به عهده دارند آنقدر متفاوت است که بسیار مشکل است بتوان یک قانون کلی درباره آنها نوشت. در یک طرف طیف، شهر کوچکی با جمعیت چندین هزاری و در انتهای دیگر، شهر نیویورک با جمعیّت بیش از هفت میلیون نفر قرار دارد. در اکثر شهرها شورای شهری متشکّل از حدود ۳۰ عضو می‌باشد و همچنین شهرداری که به طور مستقیم توسط مردم انتخاب گردیده است. مقامات ارشد شهر نیز ممکن است با رأی مستقیم انتخاب گردند و قدرت نسبی شورای شهر و شهردار بسیار متغیّر است. در طرحهای مولّد شهردار قدرتمند، اقتدار اجرایی تا حدّی در اختیار شهردار است که او از قدرت مطلق در نظارت بر شهر برخوردار می‌باشد. در انتهای دیگر طیف، شهردار مقامی است کمی بیش از مقام پوشالی که اقتدار واقعی در دستان هیأت و مأمورین بوده و شهردار دخالت چندانی در فعالیّتهای آنها ندارد. بین این دو انتها، شهردارانی با درجات متفاوتی از اقتدار جای دارند. طرح کمیسیون و سیستم مدیریت شهری نظام‌های بزرگ، دیگر

حکومت شهری محسوب می‌شود. در طرح کمیسیونی، شهردار و شورا با یک هیأت کوچک انتخاب شده جایگزین می‌شود و معمولاً این پنج نفر اعضای هیأت از وظیفه قانون‌گذاری و اجرایی در حکومت شهری برخوردارند. نظام مدیریت شهری، از زمانی که برای اوّلین بار در اوایل قرن بیستم دایر گردید، به طور فزاینده‌ای از محبوبیّت برخوردار بوده است. این سیستم از یک شورای انتخابی، یک شهردار تشریفاتی و با ریاست یک مدیر حرفه‌ای که در برابر آنها در حکومت شهری پاسخگو است، تشکیل می‌گردد. شورا احکام را به تصویب رسانیده و مدیر شهر با قدرتی که به او محوّل شده مسؤول اجرای مصوّبات است. این مدیر از قدرت انتصاب و انفصال مأمورین حکومت شهری نیز برخوردار است. طرح مدیریت شهری بازتاب تلاش در حذف سیاست از امور اجرایی شهر است که بعداً در بحث سایر بخشهای حکومت در آمریکا مورد توجه قرار خواهد گرفت. احتمال ندارد که طرح مدیریت شهری بتواند در این تلاش موفق گردد، اما لااقل در مناطقی که این سیستم به کارگرفته شده منجر به معرّفی مجریان حرفه‌ای بسیار کارآمد در حوزه حکومت محلی گردیده است.

سیاست محلی

تصمیماتی که این اولیاء امور متعدد و متفاوت اتخاذ می‌نمایند برای اجتماعات محلی تحت نظارت خود بسیار با اهمیّت است. حکومت‌های محلی بسیار با نشاط بوده و از خودمختاری قابل توجّهی برخوردارند. بعلاوه، شهرها و بخشها مراکز قدرت سیاسی هستند که واحدهای نظام حزبی احزاب ایالتی و فدرال باید ائتلاف خود را در آنها شکل دهند. حکومت‌های محلی حامیانی دارند که باید حفظ گردند، از این رو قراردادهای پرسود میلیونها دلاری را به عنوان پاداش با آنها منعقد می‌نمایند. ماشین حکومت شهری و بخشی، یک پایگاه نسبتاً امنی برای سیاستمداران محلی ایجاد می‌نماید و اینها می‌توانند با توان ترغیب و

نفوذ بر انتخاب‌کنندگان سمت‌های خویش را حفظ نموده و بقای خود را، با وجود شکست احزابشان در سطوح ایالتی و یا فدرال، تضمین نمایند.

ماهیّت و کیفیّت سیاست در سطح بخش و شهرستان محصول تعامل پیچیده عوامل متعددی که شامل کوچکی و بزرگی جامعه، بنیادهای اقتصادی، ساختارهای قومی، دین و سایر گروههای اجتماعی موجود، ساختار سازمانی آن، ماهیت رهبری در جامعه و طیف وسیعی از مشکلات و نیازمندی‌هایی می‌شود که این سطح از حکومت با آن مواجه است. شیوه عملکرد سیاست در سطوح محلی تا حد زیادی بستگی به سطح تمرکز قدرت تصمیم‌گیری در دست چند نفر یا تعداد گروههای رقیب دارد. حتی در کوچکترین شهرکها استمرار عملکرد مستقیم، ویژگی شخصیّتی و رهبری، بعضی از اعضاء محلی را در جایگاه قدرت و نفوذ قرار می‌دهد. «ویدیچ و بنس‌من»[1]، با توجّه به مطالعه‌ای که درباره یک شهر کوچک ۳۰۰۰ هزار نفری در ایالت نیویورک داشتند توضیح می‌دهند که چگونه سه نفر، که هسته کمیته جمهوری‌خواه حکومت محلی را تشکیل می‌دادند، با تشکیل یک حکومت نامریی از پشت پرده صحنه‌گردان و کنترل‌کننده امور جاری شهر بودند. این سازمان کوچک جمهوری‌خواه با کنترل فرایند کاندیداتوری در انتخابات از یک سو و بی تفاوتی شهروندان از سوی دیگر قادر به کنترل شدید امور شهری و سیاست مربوطه بود. اگر یک کاندیدای ناراضی جمهوری‌خواه کنترل این گروه کوچک سه نفره را بر ماشین سیاست محلی به چالش می‌طلبید، این گروه از آمادگی کامل حتی در حمایت از کاندیدای حزب مخالف یعنی دمکرات برخوردار بوده و با این شیوه هرگونه چالش درون حزبی را علیه سلطه خود بر ماشین سیاست شهری با یأس مواجه می‌کردند.

به تدریج که یک بخش از حکومت حجیم‌تر می‌شود نیاز به یک ساختار پیچیده در شناخت و تجمّع منافع جامعه افزایش می‌یابد. شناخت این حقیقت

1. Vidich and Bensman

موجب لزوم تأکید بیشتر بر مطالعه اجتماعات محلی و نقش گروههای نخبه در آن گردیده است. «لن دبیلو لنکستر»[1]، مدعی شده است که می‌توان به درستی ادعا نمود که در ۰/۹ اداره امور عمومی بخشها در ایالات متحده آمریکا در اختیار یک گروه هوس باز مفسد قرار دارد. این گروه مفسد غالباً یک گروه انتخابی کم و بیش همیشگی با متصدّیان انتصابی خود همراه با تعدادی از افراد خصوصی که معمولاً با توجه به مشاغل خود آنها را در ارتباط با مقامات حکومتی قرار می‌دهد، اوضاع را در کنترل کامل خود دارند. نقش تجّار به عنوان یک نیروی غالب در سیاست محلی، به ویژه سیاست در شهرها، تا حدی از تأکید فراوانی برخوردار می‌شود و دانشجویان، با گرایش تحصیلی ساختار قدرت حکومت محلی، نقش تجارت را همچون نقش ایدئولوژی در تعیین امور سیاسی و جاری زندگی شهری در آمریکا تلقی می‌نمایند. «فلوئید هانتر»[2] در مطالعه‌اش تحت عنوان «شهر منطقه‌ای» (آتلانتا در ایالت جرجیا) می‌گوید که تصمیم‌گیرندگان واقعی در شهر بزرگان جامعه تجاری بودند که سیاستمداران و مسؤولین محلی را تحت کنترل خود در می‌آورند. دانشجویان دیگر هم در مطالعاتشان به نتایج مشابه رسیده‌اند ولی بعضی از مطالعات تأکید بر این قضیه دارد که رابطه بین جامعه تجاری و حکومت شهر ممکن است از یک وضعیت تا وضعیت دیگر فرق داشته باشد.

«ادوارد بان‌فیلد و جیمز ویلسون»[3] در مطالعه خود تحت عنوان «سیاست شهری» شش نوع تعامل عمده را بین گروههای تجاری و شهری شناسایی می‌نمایند. آنها در شهر دالاس در ایالت تکزاس به این نتیجه رسیدند که «شورای محلی» منحصراً متشکّل از رؤسا یا مدیران کل سرمایه‌گذاری تجاری می‌باشد که مستقیماً بر شورای شهر غلبه دارند. در شهرهای دیگر، گروه نخبه تجاری کنترل ماشین سیاسی را بطور غیرمستقیم از طریق یک فرد قدرتمند سیاسی به عنوان

1. Lane W. Lancaster
2. Floyed Hunter
3. Edward Banfield and James Wilson

واسطه خود اعمال می‌نماید. ماشین جمهوری‌خواهان در فیلادلفیا تحت کنترل «برادران وار» یک مثالی مطلوب از یک نوع حکومت معرفی می‌شود.

نوع سوم تعامل، با حضور گروههای تجاری قدرتمند در برابر یک ماشین سیاسی نفوذناپذیر مشخص می‌گردد. چنین وضعیتی را می‌توان در شهر پیتسبورگ مشاهده نمود که در آن ریچارد ملون حامی صنعت در برابر دیوید لارنس رئیس ماشین سیاسی دمکراتها در شهر قرار گرفت و بین این دو نفر یک حالت چانه‌زنی به وجود آمد که در آن هیچ یک از طرفین از قدرت تحمیل عقاید خود بر دیگری برخوردار نبود. از ویژگی‌های نوع چهارم سیاست شهری که بن‌فیلد و ویلسون به آن اشاره کرده‌اند وجود یک ماشین سیاسی قدرتمند نظیر ماشین دمکراتیک شهردار دیلی در شیکاگو بود که مواجه با منافع مهم ولی گوناگون تجاری در شهری می‌گردید که این منافع نفوذ بسیار کمی بر شهردار داشتند. ولی عکس این وضعیّت را می‌توان در لس‌آنجلس یافت که در آنجا قدرت تجاری نسبتاً زیاد بوده و از تشکیلات کامل برخوردار بودند اما سیستم بسیار غیر متمرکز عمل می‌کرد. اعضای شورای شهر به هیچ وجه از اتحاد درونی برخوردار نبوده و موضوع استفاده از رفراندم کار را برای تجار در اعمال فشار مؤثر بی‌نتیجه می‌کرد. آخرین گروهی که بن فیلد و ویلسون به آن اشاره دارند نوعی از شهر بود که هم قدرت تجاری و هم قدرت سیاسی از هم گسسته شد به گونه‌ای که هیچ گروهی به تنهایی توان تسلّط بر نظام سیاسی را نداشت. شهر بُستون، با تقسیمات قومی خود و غیر متمرکز بودن قدرت سیاسی، یک مثالی از این نوع به شمار می‌رود.

بنابراین نقش گروه تجاری یا نخبه‌های سیاسی با توجه به شرایط در هر شهر بسیار متغیّر است. «رابرت دال و نلسون پالس بی»[1]، حامی استفاده از رهیافت پلورالیستی در مطالعه سیاست شهری بوده‌اند. آنها با مطالعه خود درباره شهر نیوهِون در ایالت کانک‌تیکت، که یک جامعه با قومیتهای گوناگون است، دریافتند

1. Robert A. Dahl and Nelson Polsby

که هیچ گروه یکپارچه متنفذ وجود نداشته و به جای آن تعدادی از گروههای تخصصی که فقط علاقمند به تأثیرگذاری بر تصمیمات درباره موضوعات خاص بوده و از این رو تلاش برای سلطه بر همه انواع تصمیمات زندگی سیاسی ندارد. بحث پلورالیستی بر این اساس استوار است که اکثر اجتماعات آمریکایی، کوچک یا بزرگ، بیش از حد ناهمگون هستند که بتوانند تحت سلطه فقط یک گروه از افراد قرار گرفته و این گروه قادر به اجرای تمایلات خود در آن باشد. تقسیمات طبقاتی، منشأ قومی، منافع اقتصادی، دین و اثر واقعی فردگرایی و شخصیّتی که ما در رفتار سیاسی انتخاب‌کنندگان آمریکایی شاهد آن بوده‌ایم، نفوذ خود را از طرق سیستم اعمال می‌نماید. گروههای رقیب با گفتگو، چانه‌زنی و مصالحه، هر موضوع خاصی را دائماً تحت نفوذ سیاسی خود قرار می‌دهند. در این حالت رهبری سیاسی صرفاً نقش میانجی را بین این منافع رقیب دارا است. «فرهنگ مانگر»، درباره سیاست در شهر سیراکوس در ایالت نیویورک، در ارتباط با پلورالیسم چنین بیان می‌دارد که در این شهر به اندازه تعداد تصمیمات، مراکز تصمیم‌گیری وجود دارد. معنی آن این است که قدرت تصمیم‌گیری بین نهادها، سازمانها و افرادی که در آنها قرار دارند، تقسیم شده است. هر چند که توضیحات اغراق‌آمیز پلورالیستی درباره سیاست آمریکا در سطوح محلی یا ملّی متمایل به کم اهمیت جلوه دادن نقش عوامل ساختاری مهم در سیستم سیاسی هستند ولی با این وجود به نظر می‌رسد که این مدل پلورالیستی در مقایسه با رهیافتهایی که مدّعی هستند سیاست در آمریکا فقط تحت سلطه یک گروه نخبه منسجم قرار دارد، از توان توصیف و توضیح کارآمدتری درباره پیچیدگی‌های صحنه سیاسی برخوردار باشد.

چندپاره شدن سازمانهای سیاسی و تصمیم‌گیری، بیشترین جلوه خود را در نقاط بزرگ شهری دارا می‌باشد که به صورت یک الگوی غالب زندگی در آمریکای مدرن ظهور یافته است. این پدیده تجمّعات بزرگ شهری با جمعیّتهای

چند میلیونی ممکن است گسترش ماوراء مرزهای ایالتی داشته باشد و دربرگیرنده چندین شهر و تعداد زیادی از واحدهای سیاسی نیمه خودمختار محلّی گردد. به عنوان مثال، شهر بزرگ نیویورک، که سه ایالت نیویورک، نیوجرسی و کانک‌تیکت را به هم می‌پیوندد، شهرهای نیویورک، جرسی‌سیتی و نیوارک را همراه با چند صد فقره از واحدهای دیگر حکومتی در خود جای داده است. در حالی که مسایل اقتصادی و اجتماعی کلان شهر در سرتاسر این محدوده به هم مرتبط می‌شوند ولی سازمان‌های سیاسی در طول خطوط مرزی تاریخی بین آنها به گونه‌ای از یکدیگر منفک شده‌اند که گویی ارتباط بسیار کمی با مشکلات مدرن بشری داشته باشند.

ساختار حزب

ما تاکنون الگوهای گوناگون رفتار سیاسی را در بین رأی‌دهندگان آمریکایی مشاهده کردیم. اگر این الگوها واقعاً منعکس‌کننده طرز تلّقی‌های عمیقاً مهم در جامعه آمریکا باشند در این صورت باید آن را در داخل و توسط ساختارهای سیاسی که به تنهایی توان آشتی‌دادن نیروهای بالقوه متضاد را دارا هستند، جویا گردید. بنابراین ساختارهای سیاسی ایالات متحده آمریکا مسلماً باید به گوناگونی نگرشهای سیاسی آمریکا باشد. ما در حقیقت درمی‌یابیم که نظام سیاسی، انتخاباتی و مجموع گروه‌های منافع و سه ساختار بنیادین که توسط آنها نگرشهای سیاسی به نهادهای تصمیم‌گیری حکومتی منتقل می‌گردند، بازتاب سبک‌های متفاوت اندیشه و رفتار سیاسی هستند. بنابراین نظام حزبی تا حد زیادی بیانگر ویژگیهای محلی جامعه سیاسی آمریکا است. از این رو، به دلیل سبک نظام انتخاباتی، گروه‌بندیهای همگن منطقه‌ای نظیر مناطق شهری شرق و کشاورزان غرب میانی، قادر خواهند بود که نمایندگی در این احزاب داشته باشند؛ بنابراین احزاب منعکس‌کننده منافع طبقاتی پلورالیستی خواهند بود. همچنین، همان طوری که

خواهیم دید، نظام انتخاباتی به وسیله ماشین پیچیده انتخابات در آمریکا به عناصر فردی فرصت ظهور کامل را می‌دهد. سرانجام ساختار گروههای منفعتی یک وسیله بسیار مناسبی است برای بیان تقاضاهای گروهی که شامل تعصّبات محلّی و طبقاتی نیز می‌گردد.

حکومت آمریکا یک نظام تقسیم شده است و ساختار تجزیه شده احزاب سیاسی، بازتابی از این حقیقت به شمار می‌رود. اما احزاب سیاسی نیز باید برای دستیابی به بعضی از اهداف و از همه بالاتر در انتخابات ریاست‌جمهوری بر تقسیمات حزبی فائق آیند. ماشین انتخاباتی و سازمان حزبی از یک ایالت تا ایالت دیگر و از یک بخش تا بخش دیگر و از یک شهر تا شهر دیگر متفاوت است. در بعضی از مناطق، تشکیلات حزبی بسیار توسعه یافته و کارآمد است. بنابراین در ایالت میشیگان فعالیت سیاسی اتحادیه کارکنان اتومبیل منجر به نوعی از سیاست گردید که «جان. اچ فینتون» آن را سیاست گرایش‌دار موضوعی توصیف نموده است. در نتیجه، سیاست بیشتر ایدئولوژیکی شده و رفتارآرایی قانون‌گذاری بیش از دیگر ایالتها منضبط گردیده است. در منتهی‌الیه دیگر طیف، تشکیلات حزبی ممکن است به عنوان یک عامل مستمر در فرایند سیاسی تقریباً وجود نداشته باشد. نامزدهای انتخاباتی در چنین مناطقی اقدام به خلق تشکیلات خود نموده و دوستان و طرفداران را برای مبارزات انتخاباتی دور خود جمع می‌کنند. در حقیقت خلق تشکیلات مبارزات انتخاباتی برای رقابت در انتخابات، به هیچ وجه محدود به سطح محلی نمی‌گردد. نامزدهای رئیس‌جمهوری دیگر متکی به ماشین رسمی حزب در مبارزات انتخاباتی خود نیستند. کاندیداها در اطراف خود گروههایی از مردها و زن‌های متعدد را به حمایت از خویش گرد می‌آورند و این مردها و زن‌ها خود را سازماندهی کرده تا بتوانند از اولین مرحله انتخابات اولیه تا انتخابات عمومی به نفع کاندیدای مورد نظر خود به مبارزه انتخاباتی بپردازند. بنابراین، ماشین حزبی که در سال ۱۹۶۰ برای جان. اف کندی به مبارزه پرداخت

بسیار متفاوت‌تر از ماشینی بود که انتخاب دوبارهٔ جانسون را در سال ۱۹٦٤ به عهده داشت، و تشکیلات حزبی جمهوری‌خواه سناتور گلدواتر نیز بسیار متفاوت‌تر از تشکیلات حزبی جمهوری‌خواه ما قبل خود ریچارد نیکسون بود. نیروهای ستاد انتخاباتی نیز متفاوتند، زیرا کاندیداها حامیان خاص خود را می‌خواهند که مبارزات انتخاباتی آنها را اداره نموده و روشهای مبارزه نیز به دلیل شخصیت کاندیدا و مشاورینش بسیار متفاوتند.

مبارزات سیاسی در آمریکا نمی‌تواند صرفاً یک رقابت بین دو تشکیلات رقیب نمایانگر دیدگاههای نسبتاً همگون در بین انتخاب‌کنندگان دیده شود. ماشین رسمی حزب غالباً درگیر مجادله‌های تلخ با جناح‌های رقیب در حزب می‌شود و به هیچ وجه از قبل قابل پیش‌بینی نیست که آیا تشکیلات رسمی حزب در ارتقای نامزد خود موفق خواهد شد یا خیر؟ هر چه فعالیتهای گروهی غیررسمی در انتخابات بیشتر افزایش می‌یابد گروه‌های خود جوش شهروندان یا گروههای پزشکی، وکلای دادگستری، یا گروههای منفعتی قومی ممکن است ستادهای انتخاباتی را برقرار کرده و با درجاتی از هماهنگی بیشتر یا کمتر، با حزب رسمی در حمایت از کاندیدای مورد نظر خود فعالیّت نمایند.

بنابراین بسیاری از امور واقعی سیاست در آمریکا مبارزه بین تشکیلات حزبی نیست، بلکه بر سر این است که چه فردی کنترل حزب را به دست خواهد گرفت. این یک واقعیّت است که حزب در انتخابات رئیس‌جمهوری غرق درگیری اختلافات بین نامزدهای رقیب برای دستیابی به نامزدی حزب است. هر رقیب برای نامزدی پست رئیس‌جمهوری ابتدا مجبور است که پایگاه قدرت خود را در سیاست ایالتی به عنوان سناتور و یا فرماندار ایجاد نموده و سپس به هر شیوه ممکن اقدام به تلاش برای سلطه بر تشکیلات حزب ملی نماید. هر کاندیدا با یک گروه از افراد متعهّد به خود، که معمولاً از افراد متعلّق به ایالت خود او هستند، کارش را شروع می‌نماید. اگر کاندیدا موفق به دریافت نامزدی حزب در

سطح رئیس‌جمهوری گردد، این افراد احتمالاً پیشگامان سازماندهی مبارزات در سطح ملی خواهند شد.

پس، سیاست در سطح ملی و ایالتی به گونه‌ای ناگشودنی به هم بافته شده‌اند، ولی تجزیه تشکیلات حزبی و قدرت تا انتهای خط پیش می‌رود. بسیار مشکل است که حتی بتوان در سطح ایالت یک سازمان حزبی همسو به وجود آورد. تقسیم قدرت که بنیان‌گذاران سعی نمودند در قانون اساسی ایالات متحده بگنجانند در سطح ایالت هم به طور غیر قابل تصوّری رؤیت می‌شود. قانون اساسی ایالات متحده، نه تنها تفکیک قوا و کنترل و توازن را برقرار نموده و فرماندار را در برابر دو مجلس قانون‌گذاری قرار داده است، بلکه مقامات محلّی و ایالتی نیز باید از طریق انتخابات مستقیم تعیین گردند و مردم می‌توانند خود با پیش قدمی اقدام به معرفی قوانین از طریق همه‌پرسی و یا درخواست حذف مقامات از پست خود را بنمایند. مقامات بالای ایالتی نظیر وزیر ایالت، دادستان کل، خزانه‌دار، ممیز و دیگران معمولاً انتخابی هستند. این مقامات همگی از قدرت قانونی برخوردارند که موجب تضعیف موضع فرماندار می‌گردند. بعلاوه، این مقامات ممکن است همگی اعضای حزب نباشند. از این‌رو، یک فرماندار دمکرات ممکن است با یک معاون و وزیر ایالتی جمهوری‌خواه مواجه بوده و از سوی دیگر یک خزانه‌دار و ممیّز دمکرات با یک دادستان جمهوری‌خواه مجبور به مبارزه انتخاباتی باشد. در بسیاری از ایالات، مقام‌هایی نظیر وزیر کشاورزی یا مدیر کل مسکن عمومی، احتمال دارد که انتخابی باشند. بسیاری از مقامات در سطح حکومت بخشها مانند کلانتر، مدیر کل مدارس، نقشه‌بردار بخش، مسؤول میراث فرهنگی، پلیس و رئیس آتش‌نشانی نیز باید از طریق انتخابات مستقیم تعیین شود، هر چند که در شهرهای بزرگ بعضی از این مقامات ممکن است انتصابی باشند. البتّه تنها این پستها نیستند که انتخابی هستند بلکه سناتورها و نمایندگان مجالس ایالتی، شهردار، شورای شهر و بخشدار نیز باید از طریق آرای

مردمی انتخاب گردند، حتی اعضای قوه قضائیه نیز در اکثر ایالتها انتخابی هستند.

بنابراین، مجموعه‌ای از دوایر انتخابی نظیر قانون‌گذاری، اجرایی و قضایی وجود دارد که بسیاری از آنها با قدرت خاص خودشان از توانمندی مقاومت در برابر دستورات یا سلطه از بالا برخوردارند. این ترکیب انتخابات مستقیم و کنترل توازن، نظام سیاسی را با چنان پیچیدگی مواجه می‌نماید که فقط تعداد اندکی از انتخاب‌کنندگان یا انتخاب‌شوندگان می‌توانند امیدوار باشند که فهمی از پیامدها یا چگونگی به کارگیری آن داشته باشند. همین پیچیدگی است که فرصت پدیدار شدن سالار یا فرمانده سیاسی با توان تحت کنترل درآوردن ماشین سیاسی و ایجاد یک سیستم ارتشا، نافذ و قدرت بی‌حدوحصری را در اختیار فرمانده سیاسی قرار می‌دهد. این فرمانده سیاسی اقدام به برپایی یک ماشین سیاسی که به طرفداران خود و پرسنل حزبی که برای او کار می‌کنند پاداشهایی در برابر وفاداری محض آنان اعطاء می‌نماید. تعداد بی‌شماری از مهاجرین فقیر و بی‌سواد، در ابتدای قرن بیستم، موجب پیدایش نوعی از مؤکلینی گردید که نیاز به خدمات در شکل کمک به یافتن شغل و کار، دست‌گیری در زمان بیکاری، بیماری یا مشکلات قانونی داشتند. اینها حاضر بودند حمایت خود را به هر نامزدی که این خدمات را از آنها دریغ ننماید، اعلام نمایند.

این حمایت محض انتخاب‌کنندگان این قدرت را به ماشین سیاسی داد تا حکومت را در سطح شهر یا بخشها تحت سلطه خود در آورده و از منابع مالی آنها به نفع خود استفاده نماید. چنین عملکردی ناگزیر فساد مالی و تهدید را در برداشته و غالباً بین این ماشین سیاسی و جنایت سازماندهی شده ارتباط برقرار می‌گردید. فرمانده سیاسی ممکن بود که شخصاً خود هیچ پست انتخابی نداشته باشد، اما امور را از پشت صحنه با کنترل ماشین سیاسی جهت می‌داد. بنابراین سیستمی که قرار بود حکومت را در برابر مردم پاسخگو نماید در واقع کاملاً تبدیل به یک قدرت غیر پاسخگو و فاقد مسؤولیّت در برابر مردم گردید. هر چند

که فرماندهان سیاسی بخش و شهر در منطقه خود می‌توانستند از قدرت تام برخوردار باشند، ولی در حقیقت این سیستم سیاسی بود که از ضعف حاکمیت بر کل سیاست ایالت رنج می‌برد. چند نفری، نظیر هوی لانگ در ایالت لوئیزینا، تبدیل به فرماندهان سیاسی گردیدند، اما به طورکلی، سیستم بیشتر به سوی تمرکز قدرت تا تمرکززدایی آن پیش رفت. تمرکز قدرت و اتحاد سازمانی واقعی را می‌توان در سطح سیاست بخش مشاهده نمود ولی به ندرت در سطوح بالاتر حکومتی قابل مشاهده است.

شرایطی که منجر به شکل‌گیری این ماشین‌ها و فرماندهان سیاسی آنان گردید اکنون تغییر یافته و پایگاههای قدرتشان محو گردیده است. مهاجرین قبلی، فرزندان و نوه آنها شهروندانی شده‌اند که از حق و حقوق مدنی خود آگاه هستند. مهمتر از همه، برنامه‌های امنیت اجتماعی حکومت فدرال بسیاری از تقاضاهای خدمات کمک‌رسانی را به نیازمندان که ماشین سیاسی بر آن متکّی بود مرتفع نموده است. ماشین‌های سیاسی، قدرت خود را از دست داده و سالاران بزرگ سیاسی گذشته دیگر بر آنها غلبه ندارند. اما افول اعتبار فرماندهان و ماشینهای سیاسی موازی با رشد سازمان سیاسی دیگر که موجب یک انسجام گردد، نبوده است. بقایای ماشین‌های سیاسی غالباً گرفتار یک مبارزه با گروههایی از شهروندان اصلاح‌طلب بوده و هنوز ساختار سیاسی بسیاری از شهرها و بخشها را تشکیل می‌دهد. فلسفه ماشین سیاسی، که طبق گفتار بن‌فیلد وویلسون، سیاست را هم چون یک معامله‌ای می‌انگارد که هدف آن دریافت رأی و پیروزی در انتخابات بود، هنوز تداوم دارد. ماشین قدیمی واقعاً غیرحزبی بود هر چند که ممکن است ظاهراً جمهوری‌خواه یا دمکرات قلمداد گردد، ولی این رهیافت غیرحزبی و غیرایدئولوژیکی هنوز نوعی قالب از حکومت‌های شهری است. غنایم اداری هنوز هم با اهمّیت و جذابیّت است. حامی‌پروری با وجود پستهای فراوان و قراردادهای میلیون دلاری که به عنوان پاداش به ساخت بزرگراه‌ها، ابزار و وسایل پارکینگ‌ها

و بناهای عمومی با حامیان خود منعقد می‌گردد، با اهمیّت است.

تشکیلات حزبی

عناصر غیر رسمی ساختار حزبی آمریکا در عمل ممکن است بسیار با اهمیت باشد ولی ساختارهای رسمی نیز وجود دارند که از سطح حکومت محلی گرفته تا سطح ملی گسترش دارند. این ساختارهای رسمی حزب شامل یک هرمی از کمیته‌هایی است که قاعده آن از کمیته حوزه، شهرک، شهرستان شروع گردیده و از طریق کمیته‌های شهر و بخش تا کمیته‌های ایالت و از آنجا به کمیته حزب ملی شهری گسترش می‌یابد. در هر ایالت تفاوتهای بسیاری در نحوه تشکیل این کمیته‌ها، وجود دارد. به طور کلی روش این است که پایین‌ترین سطح کمیته‌ها توسط رأی‌دهندگان انتخاب می‌شوند و کمیته‌ها در سطح بالاتر از اعضای همین کمیته‌ها تعیین می‌گردند، هر چند که از انتخابات مستقیم در گزینش افراد برای این کمیته‌های بالاتر نیز ممکن است استفاده گردد. کمیته ملی مسؤول اجرای مبارزات انتخاباتی ریاست‌جمهوری است، ولی کمیته‌های انتخاباتی کنگره‌ای و سناتوری نیز وجود دارد و این امر بر این حقیقت تأکید دارد که انتخابات رئیس‌جمهوری و کنگره با انتخابات دیگر فرق دارد.

کمیته‌های ملی در ترکیب فدرالی هستند. اساسنامه سال ۱۹۷٤ حزب دمکرات بیان داشته که علاوه بر رئیس و بالاترین مقام بعدی که در حزب هر ایالت باید از جنس مخالف تعیین شود، تعداد ۲۰۰ نفر دیگر توسط احزاب ایالتی انتخاب گردند که سهم هر ایالت از این تعداد طبق فرمولی به نسبت جمعیت آن ایالت و تعداد آرایی که به نامزد رئیس‌جمهوری دمکرات در انتخابات قبلی داده شده تعیین می‌شود. نماینده رهبران دمکرات کنگره، فرمانداران ایالت‌ها، شهرداران و دمکراتهای جوان نیز در آن عضویت دارند. کمیته ملی جمهوری‌خواهان از یک مرد و یک زن از هر ایالت به اضافه فرمانداران جمهوریخواه و یک نفر از ایالتی

که اکثریت نمایندگان کنگره آنها جمهوری‌خواه بوده و یا در انتخابات رئیس‌جمهوری پیشین بیشترین آرای خود را به نامزد حزب جمهوری‌خواه داده‌اند، تشکیل می‌شود. بزرگی کمیته باعث ناکارآمدی آن در اجرای یک مبارزه انتخاباتی مؤثرتر گردیده و بنابراین مسؤولیت واقعی بر دوش کمیته ملی می‌افتد که به طور رسمی از طیف اعضای کمیته انتخاب می‌گردد ولی در عمل مسؤولیتش انتخاب نامزد رئیس‌جمهوری حزب است.

بنابراین در بخش مهم ماشین حزب ملی، به استثنای کنوانسیون‌های تعیین کننده نامزد انتخابات، این رئیس حزب ملی و افراد ستادش هستند که در سال انتخابات قویاً منسجم می‌گردند. رئیس حزب ملی تمام تلاش خود را وقف ارتقای نامزد حزبی رئیس‌جمهوری می‌نماید. بعد از پایان انتخاب رئیس‌جمهوری، رئیس حزب شکست خورده ممکن است سمت خود را تا کنوانسیون بعدی در چهار سال دیگر حفظ نماید، هر چند فردی را که برای پیروزیش در انتخابات تلاش می‌کرد برنده نشده و حتی اسماً هم رئیس حزب نباشد. یک نامزد شکست خورده رئیس‌جمهوری هیچ ادعای اتوماتیک‌وار بر ریاست حزبی خود ندارد و حزب شکست خورده معمولاً بدون رهبری و بی‌جوش‌وخروش بین دو انتخابات باقی می‌ماند. به محض آنکه انتخابات پایان پذیرفت حجم پرسنل در کمیته‌های ملی به حداقل کاهش یافته و حزب ملی تا انتخابات بعدی کار مهمی جهت انجام ندارد. حتی در سالهای انتخاباتی غیر رئیس‌جمهوری، زمانی که انتخابات کنگره برقرار است، کمیته ملی عموماً بی‌تحرّک است. سناتورها و نمایندگان مخالف فعالیت رئیس کمیته ملی در تعیین خط مشی یا دخالت در امور مربوط به سیاست در کنگره هستند. از این رو، رهبران کنگره عمدتاً در تضاد با «شورای مشورتی دمکراتیک» تشکیل شده از دمکرات‌های سرشناس بودند که بعد از انتخاب مجدد آیزنهاور در سال ۱۹۵۶، برپا گردید. دمکراتها، علی رغم انتخاب مجدد یک رئیس‌جمهوری‌خواه، از اکثریّت در کنگره برخوردار بوده و بنابراین یک احساس

نیاز در هماهنگ نمودن تلاشها در دفاع از برنامه‌ها و اصول دمکراتیک به وجود آمد. ولی اعضای کنگره از این احساس برخوردار بودند که شورای مشورتی حاکی از یک تلاش در جهت دیکته نمودن خط‌مشی بر آنها بوده و بنابراین دخالتی توجیه ناپذیر در امور مربوط به آنها محسوب می‌گردد.

بنابراین، سازمان حزبی تشکیل می‌شود از یک هرمی از کمیته‌ها، اما به هیچ وجه دارای این معنی نیست که کمیته‌های سطوح پایین‌تر هرم تحت کنترل یا جهت‌یابی کمیته‌های سطوح بالاتر هرم هستند. در یک حزب بسیار سازمان یافته شهری، رهبران حزب ممکن است در وضعیتی باشند که بتوانند رهبران حزبی در سطح حوزه‌ها را بنا به دلخواه انتصاب یا جابه‌جا نمایند. بعضی از رؤسای حزبی بخش، هنوز از قدرتی که یادآور قدرت فرماندهان حزبی دوران گذشته است، برخوردارند. ولی رئیس حزب ایالتی در وضعیتی نیست که بتواند به صدور فرمان به رهبران شهری و بخش اقدام نماید. در این ارتباط، کمیته ملّی هنوز به مراتب کمتر می‌تواند به رئیس ایالتی کمیته‌ها در سطوح پایین‌تر فرمان دهد. این کمیته فقط می‌تواند در جهت کسب همکاری آنها با کمیته ملّی و سایر کمیته‌ها اقدام نماید. مجوزهایی که در اختیار کمیته‌های مرکزی حزب در بیشتر کشورها با سیستم متمرکز وجود دارد در سیاست ملی آمریکا جایگاهی ندارد. پیوند ایدئولوژیکی بین اعضای حزب ضعیف بوده و بنابراین صرف ادعای تعهد حزبی چندان اثربخش نخواهد بود. گزینش نامزدهای حزبی در سطوح محلی و ایالتی از کنترل رهبران حزب ملی خارج است. حتی فرانکلین دی روزولت، در اوج محبوبیتش در میان رأی‌دهندگان، نمی‌توانست حزب خود را تا آن سطحی تحت نفوذ خویش درآورد که قادر به حذف یا شکست کاندیداهای رقیب خود در حزب باشد. قدرت پاداش‌دهی احتمالاً تنها سلاح باقی مانده در دست رهبران ملّی برای به دست آوردن همکاری رهبران سیاسی محلی است. ولی، افزایش خدمات‌دهی توسط دولت فدرال تعداد پست‌های انتصابی قابل توزیع را به طور

قابل ملاحظه‌ای کاهش داده و اکثر این پست‌های باقی مانده در ابتدای دورهٔ خدمت رئیس‌جمهور بین حامیان او تقسیم می‌گردد.

پس، قدرت رهبران حزب ملّی، که شامل قدرت رئیس‌جمهور در حزبش نیز می‌شود، در حقیقت بسیار محدود است. تفکیک قوا و ساختار سیستم فدرال، اساس هر نوع تلاش توسط هر یک از رهبران حزبی را در متمرکز کردن قدرت در دست یک اقلیت خنثی می‌نماید. رئیس‌جمهور از قدرت انحلال کنگره‌ای که موجبات ناخشنودی او را فراهم می‌نماید برخوردار نیست و همچنین نمی‌تواند از موقعیت خویش به عنوان رهبر حزب، محبوبیت نمایندگان مجلس یا سناتورها را در میان انتخاب‌کنندگان تضعیف نماید. رئیس‌جمهور ایالات متحده، همان طوری که بعداً خواهیم دید، فاقد قدرت هم نیست، ولی اقتدار و نفوذ او باید به شیوه‌ای استفاده گردد که خیلی با روش مورد استفاده نخست وزیر بریتانیا متفاوت است. سیاست رئیس‌جمهوری یک بازی خاص با قواعد و قوانین مخصوص به خود است. تشکیلات حزب ملی به روی شن‌های متحرک سیاست ایالتی و محلی شناور است. احزاب ملی تشکیل شده از ائتلاف‌های بزرگی از سازمان‌های ایالتی و محلی بوده و از این رو به جای آنکه جهت‌دهنده حوادث سیاسی باشند تابع تغییرات آن می‌شوند.

امور مالی مبارزات انتخاباتی

تعداد انتخابات در نظام سیاسی آمریکا بیش از هر کشور دیگری در جهان است. تعداد زیادی از ادارات در سطوح متعدد و مختلف نیاز به گزینش افراد از طریق انتخابات اولیه، انتخابات نهایی، انتخابات کنگره، انتخابات رئیس‌جمهوری و غیره دارند که همگی متضمّن مبالغ هنگفتی هزینه است. تخمین زده شده است که انتخابات مجلس نمایندگان در سال ۱۹۹۶ بیش از دو میلیارد دلار هزینه در بر داشته است. رئیس‌جمهور کلینتون، برای انتخاب مجدد خود، ۱۲۶/۱ میلیون دلار

هزینه کرد. دستیابی به یک کرسی در سنا به طور متوسط بیش از ٤ میلیون دلار و در مجلس نمایندگان ٦۰۰ هزار دلار هزینه در بر دارد. اهمیّت حیاتی رسانه‌های گروهی، به خصوص تلویزیون، و مبارزه نامزدها بین دو ساحل شرق و غرب هر یک با حجم بزرگی از مشاورین، تهیه‌کنندگان متون سخنرانی، سازمان‌دهندگان و مسؤولین مطبوعاتی، جملگی به این معنی است که یک مبارزه انتخاباتی رئیس‌جمهوری بدون منابع مالی فراوان امکان‌پذیر نیست و هزینه انتخابات به طور مستمر رو به افزایش است. بنابراین دست‌یابی به منابع مالی یک وظیفه ضروری و مشکلی برای حامیان کاندیداها به شمار می‌رود. هر چند که پول به تنهایی نمی‌تواند موفقیت در انتخابات را تضمین نماید، ولی مطمئناً کمک‌کننده بزرگی است و به طور فزاینده، کاندیداها از میان قشری از افراد برمی‌خیزند که می‌توانند قسمت اعظمی از هزینه‌های انتخاباتی خود را از منابع شخصی خویش تأمین نمایند.

روشن است که اگر کاندیدایی به مقدار زیادی پول دست‌یابی داشته، ولی رقیبش در وضعیت مالی بدی قرار داشته باشد نتیجه انتخابات ممکن است تحت تأثیر این تفاوت در منابع مالی قرار گیرد. آنانی که به کاندیدای مورد نظر خود کمک مالی نموده‌اند بدیهی است که در صورت پیروز شدن او خواهان جبران کمک مالی خود باشند. مسأله ایجاد توازن بین فراهم نمودن آزادی لازم برای کاندیدا در متقاعد نمودن انتخاب‌کنندگان و پرهیز هم زمان از فساد، یک امر همیشه حاضر در حکومت‌های دمکراسی است. در ایالات متحده تلاشهایی، هر چند تا حدی غیر مؤثّر، در برخورد با موضوع صورت پذیرفت، ولی موضوع واترگیت، با افشاگری‌هایش درباره فعالیتهای خلاف کمیته انتخاب مجدد رئیس‌جمهور نیکسون، موجب گردید که کنگره لایحه مبارزات انتخابی فدرال را در سال ۱۹۷٤ به تصویب رساند. این لایحه احکام محکم و مستقیمی را با توجه به گزارش کمک‌های مالی دریافت شده برای مبارزات انتخاباتی و هزینه انتخابات

برقرار نمود؛ همچنین حداکثر مبلغ اعطایی به انتخابات یک نامزد رئیس‌جمهوری را ۱۰۰۰ دلار برای یک فرد و ۵۰۰۰ دلار برای یک سازمان تعیین نمود.

این قانون حدودی را بر مبلغی که یک کاندیدا می‌تواند از بودجه شخصی در انتخاب خودش هزینه نماید تعیین کرده است، ولی این شرط قانونی توسط دادگاه عالی مغایر قانون اساسی اعلام گردید. اما این محدودیتها به نظر می‌رسد که خیلی مؤثّر نباشد. هیچ محدودیتی بر تعداد سازمانهایی که می‌تواند به مبارزات انتخاباتی یک کاندیدا کمک مالی نماید وجود ندارد. کمیته‌های اجرایی سیاسی زیادی به وجود آمدند که کمکهای مالی لازم را جهت هزینه‌های انتخاباتی سازماندهی نمایند. این یک جلوه دیگری از روشهایی است که گروههای منفعتی به جای احزاب سیاسی کانالهای ضروری اعمال سیاسی را در آمریکا تشکیل می‌دهند. همچنین قانون سال ۱۹۷٤، یک رهیافت جدید جالبی را به منظور برقراری عدالت در سیستم انتخاباتی معرفی نمود که بر اساس آن هزینه‌های انتخاباتی تاحدّی از طرف دولت به رقبا پرداخت می‌شود. بعد از آنکه اولین مرحله انتخابات به پایان رسید و نامزدهای رئیس‌جمهوری تعیین گردیدند، این نامزدها می‌توانند از محل صندوق مبارزات انتخاباتی رئیس‌جمهوری کمک هزینه دریافت دارند. حکومت فدرال به برپایی کنوانسیون ملی دو حزب بزرگ نیز کمک مالی می‌نماید و وجوهاتی برای پوشش بخشی از هزینه‌های انتخاب اولیه رئیس‌جمهوری برای احزاب بزرگ و کوچک در نظر گرفته است. در انتخابات رئیس‌جمهوری سال ۱۹۹۲، مالیات‌پردازان آمریکایی ۱۱۰/٤ میلیون دلار برای هزینه‌های انتخاباتی پرداختند.

محتوای ایدئولوژیکی سیاست در آمریکا

جلوه‌های اساسنامه‌ای و ساختاری نظام حزبی که تاکنون مورد مطالعه ما قرار گرفته تا حدی قابل درک بوده است، اما برای درک کامل اینکه چرا آمریکا از

نظام حزبی برخوردار است نیاز به یک دانش دیگر نیز می‌باشد. سیاست در آمریکا درباره چیست؟ ایدئولوژی چه نقشی در عملکرد نظام ایفا می‌نماید؟ موضوعات مهم حیات بخش برای نظام سیاسی کدامند ؟

رابطه بین ایده‌ها و ساختارهای سیاسی همیشه یک رابطه پیچیده است و این امر هیچ جا بیشتر از آمریکا صحت ندارد. عقاید سیاسی اشکال متفاوتی را به خود گرفته و در سطوح متفاوت معرفتی وجود دارد. واژه ایدئولوژی معمولاً به یک نظام فکری اطلاق می‌شود که در آن عقاید متفاوتی درباره ماهیت سیستم سیاسی و نقش حکومتی به طور منطقی بهم پیوند خورده و به یک راهنمای آگاهانه برای اقدامات سیاسی تبدیل می‌گردد. کمونیزم و فاشیزم، مصداق بارز چنین ایدئولوژیهایی هستند. ایدئولوژی با این معنی نقش بسیار ناچیز و در حقیقت تقریباً قابل اغماضی در نظام سیاست آمریکا ایفا می‌نماید. ولی با این وجود یک نقش مهمی برای ایده‌ها در سیاست آمریکا وجود دارد و از این‌رو فهم ایدئولوژی حاکم در آمریکا برای درک نظام سیاسی دو حزبی ضروری است.

ایدئولوژی آمریکایی اساساً یک ایدئولوژی دمکراسی غربی است در حالی که در بریتانیا این ایده‌ها را تقریباً می‌توان به صورت یک امر بدیهی پذیرفت، ولی در آمریکا پذیرش این ایدئولوژی محصول تلاش مستمر و آگاهانه است. تضاد ظاهری در سیستم زندگی آمریکایی بسیار زیاد نشأت گرفته از این حس نیاز در تحمیل یک ایدئولوژی است که اصول اساسی آن آزادی بیان و آزادی در فعالیتهای سیاسی است. گوناگونی ویژگی‌های جامعه آمریکایی چنان است که به نظر می‌رسد بسیاری از آمریکاییان از این احساس برخوردار باشند که تحمل رفتار یا ایده‌های غیر معمول ممکن است به فروپاشی جامعه آنها منجر گردد. حکومتهای ایالتی سعی در تحمیل حداقل تطابق با ایده‌آلهای لیبرالیستی می‌نمایند و هر ایده‌ای که تهدیدی به اصول اساسی لیبرالیستی باشد و یا به نظر رسد که موجب معرفی میکروب تشتت آفرین در جامعه است، غیرقابل تحمل می‌گردد.

بنابراین، در برابر کلیه تمایلات پلورالیزه نمودن شدید ایده‌ها بایستی آگاهانه مقاومت گردد. هر دو حزب بزرگ از گرایش نسبت به تعهدات ایدئولوژیکی افراطی اکراه دارند و آن اصولی که ریشه در اعماق جامعه آمریکا دارد در احزاب نیز وجود دارد. زمانی که مسایل مهم بالقوه تشتت‌آفرین نظیر جنگ ویتنام، سیاست در برابر چین، یا حقوق مدنی به وجود می‌آید، تمایل رهبران هر دو حزب حرکت به سوی یک سیاست معتدل یا میانه است و هر دو حزب در رفتارشان از افراطی‌گری پرهیز می‌نمایند. از این‌رو حالتی به وجود می‌آید که «وفاق ایده‌ها» نامیده می‌شود که عبارت است از توافق گسترده در نگرشهای بنیادین حاکم بر نظام و مشکلات سیاسی که اکثریت وسیعی از آمریکاییان در آن هم عقیده‌اند.

اساس وفاق سیاسی در آمریکا دارای چند نتیجه مهم است: نخست اینکه به موضوعات خاص اجازه می‌دهد که جدا از سایر مسایل، صرفاً بر اساس اصول تجربی مصالحه و نه اصول اساسی اعتقادی رتق‌وفتق گردد. ثانیاً، امکان رأی میان حزبی یا رأی به حزب دیگری، که از ویژگی‌های هیأت مقننه آمریکا است، وجود دارد. در این جا عوامل اساسنامه‌ای و ایدئولوژیکی یکدیگر را تقویت می‌کنند. اعضای کنگره هنگام رأی دادن مجبور نیستند که نگران بی‌ثباتی حکومتی از آن نوعی باشند که رأی میان حزبی در نظام پارلمانی ایجاد می‌نماید. هنگامی که لایحه‌ای در کنگره مطرح می‌گردد رأی نماینده کنگره نسبت به آن می‌تواند صرفاً با توجه به ماهیت خود لایحه یا ارضای انتخاب‌کنندگانش و یا فشارهای دیگر تعیین شود. بنابراین سناتورهای آمریکا و نمایندگان مجلس می‌توانند به طور منظم و تکراری علیه خواست رهبری حزب خود به حزب دیگر رأی دهند، در صورتی که این نوع اقدام در یک فضای ایدئولوژیکی شدیدتر قابل تحمل نخواهد بود. وفاداری حزبی یک عامل دیگر تعیین‌کننده رفتار قانونگذار است، ولی این صرف وفاداری حزبی نیست که ارزشمند می‌شود بلکه براساس نتایجش ارزش‌گذاری

می‌گردد. بعلاوه، فرصت بسیار زیادی برای نقش شخصیت در سیاست آمریکا در مقایسه با نظام‌های حزبی ایدئولوژیک غیر منعطف وجود دارد. ثالثاً، سیاست وفاق با توجه به فضای سیاسی آمریکا یک نیاز مثبت برای تخلیه دیدگاه‌های افراطی در خارج از سیستم حزبی به وجود می‌آورد. آن اقلیّت‌های چپ یا راست که فکر می‌کنند آمریکا نیاز به تغییرات اساسی دارد نمی‌تواند هیچ امیدی در قالب احزاب موجود برای دستیابی به اهداف خود داشته باشند. اثر تعدیل کننده نظام دو حزبی که مورد علاقه اکثریت مردم آمریکا است می‌تواند گروههای ناراضی را در دستیابی به اهداف خود به سوی افراطگری و خشونت سوق دهد.

ولی مهمتر از همه اینها، وفاق ایدئولوژیکی یک چتری را به وجود می‌آورد که امکان نظام دو حزبی از نوع آمریکایی را فراهم می‌نماید. احزاب نقشهای مهم انتخاباتی و سازمانی دارند که باید ایفا نمایند، اما به هیچ وجه اینها پیوندی بی قید و شرط با خط مشی‌های سیاسی ندارند. اینها ممکن است براساس موضوعات سازمانی و انتخاباتی از هم متمایز گردند بدون آنکه تشکیلات سازمانی آنها با طرح سؤالات خط‌مشی‌یی دچار خدشه گردد. همان طوری که بعداً خواهیم دید، تقسیمات و اختلافات درون حزبی در ارتباط با خط‌مشی‌های حکومتی ممکن است به شدت تا سطح تقسیمات بین حزبی پیش رود ولی این تقسیمات با توجه به فضای موجود در آمریکا قابل تحمل می‌شوند، به نوعی که چنین تحملی برای اروپاییان غیر قابل تصوّر خواهد بود. این نوع چارچوب ایدئولوژیکی است که به نظام دو حزبی در آمریکا فرصت ظهور و عمل می‌دهد.

لیبرالیسم و محافظه‌کاری

برای بسیاری از اروپاییان، آمریکا در سالهای اخیر به خاکریز محافظه‌کاری در جهان تبدیل گردیده است، یک نیروی قدرتمند در برابر تغییرات انقلابی. با این حال اگر منظورمان از بکارگیری این واژه آمادگی در پذیرش تغییر باشد در

این صورت آمریکا از هر کشوری در جهان لیبرال‌تر است. همان طوری که «دانیل بل»[1] بیان کرده است آمریکا احتمالاً اولین جامعه بزرگ در جهان است که در ذات فرهنگی‌اش تغییر و خلاقیّت نهفته است. تفکّر آمریکایی همواره تحت سلطه آرزوی ایجاد یک جامعه نو، اقتصادی قدرتمند و حرکت به سوی استانداردهای بالای امرارمعاش و یک زندگی بهتر است. همین تعهّد به ایده تغییر است که جامعه آمریکایی را این گونه از جوامع اروپایی متمایز کرده است، زیرا هیچ محافظه‌کاری به معنی واقعی کلمه در آمریکا وجود ندارد که در برابر این ایده‌ها موضع گرفته باشد. در حقیقت تا همین اواخر محافظه‌کاری یک واژه ناپسندی به معنی عدم توانایی آمریکاییان در پیشرفت محسوب می‌گردید. بنابراین، آمریکاییان همواره در یک امر محافظه‌کار بوده‌اند و آن محترم شمردن قانون اساسی و مقاومتشان در برابر تغییر نظام حکومتی می‌باشد. قانون اساسی تبدیل به یک بنیان ثابت جامعه‌ای گردید که خواهان تغییر بود. پیتر ویریک[2]، رابطه بین لیبرالیسم و محافظه‌کاری در آمریکا را این گونه بیان کرده است که «محافظه‌کاری آمریکایی سنت واقعی بسیار کمی دارد که حفظ نماید به جز لیبرالیسم و این لیبرالیسم هم به نظر می‌رسد که یک لیبرالیسم نسبتاً محافظه‌کار باشد».

ولی در سالهای اخیر، واژه‌های لیبرال و محافظه‌کاری از معانی متفاوتی در این دنیای آشفته زندگی سیاسی برخوردار شده است. این شعارها، بدون اشاره به نحوه استفاده از آنها در گذشته، تبدیل به شعارهایی برای استفاده در میدان سیاست شده‌اند. در حال حاضر گروههای جناح راست از این واژه لیبرال سوءاستفاده نموده و آن را به معنی نرمش در برابر کمونیسم به کار می‌برند و یا آن را صفت کسانی می‌دانند که بیش از حد مدافع حقوق سیاهپوستان یا گروههای محروم دیگر بوده‌اند. همزمان گروههای گوناگون متعددی محافظه‌کاری را به عنوان نشان احترام برای خود می‌پندارند. عنوان محافظه‌کاری تعلّق به

---

1. Daniel bell
2. Peter Viereek

روشنفکرانی دارد که علاقمند به تأکید بر محافظه‌کاری مترقّی بوده و معتقدند که محافظه‌کاری ریشه در سنّت دیرینه آمریکاییان داشته و نگرانی اصلی آنها دفاع از حقوق فردی فارغ از تبعیضات نژادی، دین و رنگ پوست می‌باشد. کتاب «محافظه‌کاری در آمریکا» توسط «کلینتون روزیتر»[1]، یک مثال خوبی از نگرش نومحافظه‌کاری ست. از طرف دیگر، گروههای سیاسی راست افراطی هم در آمریکا وجود دارد که به هیچ وجه محافظه کار نبوده ولی این عنوان را به خود می‌دهند، نظیر «جامعه جان برگ»[2] که در حقیقت متشکل از رادیکالهای جناح راست که از وضع موجود ناراضی بوده و خواهان تغییرات بنیادین با روشهای غیر آمریکایی هستند که می‌تواند هر چیزی باشد به جز سازگاری با ارزشهای محافظه‌کاری در آمریکا. این گروهها محافظه‌کاران کاذب این زمان توصیف شده‌اند و هر چند که خود را با صدای رسا، آمریکاییان واقعی قلمداد می‌نمایند ولی خارج از چارچوب تفاهمی ایدئولوژیکی آمریکا قرار دارند. در سالهای اخیر فردگرایی محافظه کار که صفت ممیزه رفتار سیاسی قرن نوزدهم و بیستم است و خود را به شکل آزادی‌طلبی که همه اقدامات حکومتی را پلید پنداشته و خواهان حکومتی حداقلی می‌باشند، پدیدار شده است. این گروههای شبه‌نظامی که به خصوص در غرب آمریکا ظهور یافتند، آماده مبارزه مسلحانه علیه دولت فدرال بوده که این خود یک نوع آزادی‌طلبی افراطی محسوب می‌شود.

البته آمریکاییان زیادی در ایالات متحده وجود دارند که در حقیقت ممکن است خود را محافظه‌کار بدانند، هر چند که در اکثر موارد متمایل به محافظه‌کاری در ارتباط با بعضی از مسایل هستند. این حالت در مورد بعضی از سفیدپوستان جنوب یا رئیس‌جمهور سابق، آیزنهاور، صادق است که خود را درباره مسایل اقتصادی یک محافظه‌کار دانسته ولی در ارتباط با مشکلات بشری یک لیبرال. سناتور بری گلدواتر در سال ۱۹٦٤، با این فرض که آمریکاییان اساساً یک ملت

1. Clinton Rossiter
2. John Birch Society

محافظه‌کار هستند به عنوان نامزد رئیس‌جمهوری جمهوری‌خواهان وارد عرصه انتخاباتی گردید و با توجه به اینکه موضع‌اش در بعضی از موارد رادیکال بود با این حال موفق به جلب حمایت محافظه‌کاران افراطی از نوع «جامعه جان برگ» و «اَبَر میهن‌پرستان»[1] گردید. اما زمانی که نوبت رأی فرا رسید معلوم شد که نوع محافظه‌کاری گلدواتر از مقبولیت توده‌ای حتی در مناطق بطور سنّتی محافظه‌کار نیز برخوردار نبوده است. در ایالت قله‌های صخره‌ای مین در نیوانگلاند محافظه‌کار، فقط ۳۱/۲ درصد آراء به گلدواتر تعلّق یافت و بسیاری از این آراء متعلق به جمهوری‌خواهانی بود که به خاطر وفاداری به حزب جمهوری‌خواه خود به او رأی دادند و نه رأی تأیید به نوع سیاست محافظه‌کاری گلدواتر.

اما شکست گلدواتر پایان رشد ایدئولوژی محافظه کاری در آمریکا نبود، هر چند که در سال ١٩٦٤ این گونه به نظر می‌رسید. پیروزی قاطع جانسون دوباره برای مدتی موجب سلطه فلسفه برنامه نوین حزب دمکرات در شکل برنامه‌های «جامعه بزرگ» گردید، ولی انتخاب ریچارد نیکسون چهار سال بعد خبر از یک دوره جدیدی از محافظه‌کاری می‌داد که تا زمان انتخابات بین فورد و کارتر ادامه داشت و در زمان ریگان تعمّق یافت. هر چند که کارتر یک دمکرات متعلّق به جنوب بود ولی در طریق سنتی روزولت و کندی هم نبود. بیان صریح ارزشهای محافظه‌کاری تبدیل به یک دست‌مایه انتخاباتی برای ریگان در انتخابات رئیس‌جمهوری سال ۱۹۸۰ گردید. تأکید بر کاستن هزینه‌های حکومتی و دیوانسالاری، حفظ بافت اجتماعی از طریق تلاش در کنترل جنایات، تمرکززدایی حکومتی با برگرداندن کارکردهای سیاسی به حکومتهای ایالتی جملگی در ترغیب فردگرایی و خودیاری بود. همان گونه که، «جیمز ریچلی»[2]، عنوان کرده است محافظه‌کاری آمریکایی، آن گونه که در زمان رئیس‌جمهوری نیکسون و فورد اعمال می‌گردید و تا امروز هم ادامه دارد، مطمئناً بعنوان یک ایدئولوژی شاخص

---

1. Super Patriots
2. James Reichley

می‌تواند تلقی گردد. «نیوت گینگریچ»[1]، رئیس مجلس نمایندگان که در سال ۱۹۹٤ به عنوان نماینده مجلس انتخاب گردید، خود را به عنوان رأس پیکان حزب جمهوری‌خواه در مخالفت با کلینتون یافت. گینگریچ در طرح خود تحت عنوان «قرارداد با آمریکا»[2] برنامه‌ای ارایه نمود که ده هدف را در برداشت: کاهش مالیات، الحاق یک متمم به قانون اساسی به منظور توازن بودجه و اصلاحات در امور رفاهی از جمله اهدافی بودند که در طرح گینگریچ گنجانیده شده بودند. محافظه‌کاری آمریکایی شبیه به محافظه‌کاری سنّتی اروپاییان نیست و همیشه رادیکال‌تر و تغییرپذیرتر از آنها بوده است. بنابراین بیشتر از رنگ و لعاب آزادی‌طلبی برخوردار بوده و از این‌رو تبدیل به یک فلسفه ضد حکومتی گردیده که در واقع بسیار متفاوت از محافظه‌کاری است.

افراطگری و خشونت

گوناگونی منشأ علایق آمریکاییان در طول کل تاریخشان موجب پیدایش تنش‌های شدیدی در جامعه آمریکا گردیده است. اصرار بر تطابق هنجارهای موجود در ایدئولوژی آمریکایی وسیله‌ای برای کنترل اختلافات بالقوه در این جامعه گردیده و در عین حال منجر به این نتیجه نیز شده است که آنهایی را که تحت تأثیر احساسات بسیار شدیدی هستند، مجبور نماید در دست‌یابی به اهدافشان به کانال‌های فراقانونی متوسّل گردند. با توجّه به ماهیّت تجربه آمریکایی، جای تعجب نیست که بسیاری از نهضت‌های شدیداً افراطی معلول پافشاری بعضی از گروهها در برابری‌طلبی با سایر آمریکاییان یا اصرار بر میهن‌پرستی و واقعاً آمریکایی بودن خود بوده است. سایر نهضت‌های افراطی، معلول ناتوانی آنها در مواجهه با پیچیدگی جهان مدرن نظیر دوری جستن از درگیری‌های خارجی یا آرزوی یافتن پاسخی ساده و مستقیم برای مسایل بسیار

1. Newt Gingerrich
2. Contract With America

پیچیده‌ای می‌باشد که در برابر ایالات متحده قرار دارد. سیاست قومی فرصت‌های مناسبی برای امواج افراطگری در جذب بعضی از عناصر فراهم می‌آورد. کاتولیک‌ها، یهودیها و سیاهپوستان همواره اهداف مورد تهاجم افراطیونی که از آمادگی توسّل به خشونت علیه آنها به منظور انعکاس تنفّر و ترسشان از آنچه که عناصر بیگانه نامیده می‌شد، برخوردار بودند. با این حال، گروههایی که خود روزی مورد تهاجم قرار داشته، ممکن است از همین روش سیاسی برای اظهار وجود در جامعه استفاده نمایند. بنابراین در سالهای ۱۸۵۰، کاتولیک‌ها و مهاجرین مورد حمله گروهی که خود را «هیچ ندان»[1] یا «حزب آمریکا»[2] لقب داده بودند قرار گرفتند. این حزب در انتخابات ریاست‌جمهوری سال ۱۸۵٦، در مجموع ۲۵ درصد از آراء را به خود اختصاص داد. «کوکلاس کلن»[3]، مشهور به دفاع از برتری سفیدپوستان، یک گروه فعّال ضدکاتولیک بود. ولی در سالهای ۱۹۳۰، بسیاری از کاتولیک‌ها به نوبه خود حمایت بی‌دریغی از چند ضدیهودی به رهبری «پدر چارلز کافیلن» نمودند که در نهایت منجر به حمایت آشکار از هیتلر گردید. در سالهای ۱۹۵۰، موضوع مورد نفرت تغییر یافت و هر چند حمله سناتور جوزف مک‌کارتی علیه کمونیسم، حمایت فراوانی را از ایرلندیها و کاتولیک‌های ایتالیایی به دست آورد، با این حال مک‌کارتی از حمله به یهودیان و سایر اقلیت‌های قومی پرهیز نمود.

البتّه بزرگترین منبع اختلافات قومی در سال‌های ۱۹٦۰، مبارزه سیاهپوستان برای برابری بود که منجر به انفجار خشونت در شهرهای شمالی و همچنین در ایالت جنوبی گردید. مشکل جایگاه اجتماعی سیاهپوستان چیزی است که ماشین عادی سیاسی از حل آن عاجز مانده است. این بیانگر یک مثال کلاسیک از روشی است که از ماشین سیاسی آمریکا می‌توان برای جلوگیری از دست‌یابی به راه‌حلی

1. Know Nothing
2. American Party
3. Ku Klux Klan

استفاده نمود مگر آنکه مشکل به طور فزاینده حادتر گردیده تا جایی که فقط راه‌حل خشونت برای گروهی که فکر می‌کند تقاضاهایش از طریق کانال‌های متعارف قابل شنیدن نیست، باقی می‌ماند. «قدرت سیاهپوست»[1]، نهضتی بود که به دلیل عدم دست‌یابی به اقدام سریع در نظام کسل‌کننده و پیچیده محصول قانون اساسی با همه مکانیزم نظارت و کنترل درونی آن به وجود آمد. در ایالات جنوبی «کوکلاس کلن» به خاطر کشتار، ضرب و جرح، بمب‌گذاری و آتش زدن کلیسا تحت اتهام بوده و اعضای این فرقه به خاطر کشتار سیاهپوستان و فعّالان حقوق مدنی به محاکمه کشیده می‌شدند. سیاهپوستان از خود واکنش نشان‌داده و در ایالات جنوبی گروههای مسلحی را سازماندهی نمودند که از خود در برابر سفیدپوستان دفاع نمایند. گروه «شمّاسین دفاع و عدالت»[2] در ایالت لوئیزیانا تشکیل گردید و به ایالت می‌سی‌سی‌پی و سایر ایالات جنوبی گسترش یافت تا بتواند آن حفاظتی را که از طریق سازمان‌ها و ادارات قانونی نمی‌تواند به دست آورد، خود به دست‌یابی آن اقدام نماید.

سایر تجلّیات افراطگری، حداقل در ظاهر، به نظر می‌رسد که کمتر به مشکلات قومی ارتباط داشته‌باشد. گروههای «جامعه جان برگ»، «انسان‌های ریز»[3] و نهضت‌های بنیادگرای «رورند [کشیش] دکتر شواتز و رورند بیلی‌هارگیز»[4] هدف خود را مقابله با نفوذ کمونیسم بیان داشتند که معتقد بودند همه جا در زندگی عمومی آمریکاییان رخنه کرده است. «انسان‌های ریز» گروهی بود که خود را مسلّح نموده و آموزش دیده بودند تا وارد جنگ چریکی علیه کمونیسم شوند. «جامعه جان برگ» خواهان به کارگیری تاکتیک‌های کمونیستی برای از بین بردن عوامل کمونیستی شدیدی بودند که احساس می‌کردند بر کلیسا، مدارس، دانشگاهها و شرکت‌های تجاری و غیره حاکم گردیده‌اند. رابرت ولش رئیس

1. Black Power
2. Deacons for defence and Justice
3. Minutemen
4. Reverend Billy Hargis and Reverend Billy Hargis

«جامعه جان برگ»، درباره رئیس‌جمهور آیزنهاور اظهار داشت که او یک عامل آشکار توطئه کمونیستی بوده و از برادرش میلتون که یک مقام بالاتری در حزب جمهوری‌خواه است دستور می‌گیرد. این جامعه، همچنین معتقد بود که جان اف‌کندی نقطه نظرات کمونیستی را به خورد مردم آمریکا می‌دهد. رشد نهضت‌های شبه نظامی راست‌گرا، که عمیقاً مخالف حکومت فدرال بوده و آماده استفاده از نیروی مسلح علیه آن هستند، با بمب‌گذاری سال ۱۹۹۵ در ساختمان فدرال شهر اوکلاهما سبب قتل ۱٦۸ نفر گردیدند.

اما افراط‌گری صرفاً در انحصار جناح راست نیست. در اواخر سال‌های جنگ ویتنام، شاهد نهضت‌های نظامی چپ‌گرا، به خصوص در میان دانشجویان، بودیم. چپ‌جدید[1] محصولات سازمانی‌اش را مصروف مطرح نمودن تغییرات بنیادین در ساختار جامعه آمریکایی و سیستم سیاسی نمود. اینها معتقد بودند که در قالب این نظام موجود نمی‌توان به مشکلات اساسی جامعه پرداخت، زیرا اگر مشکلی نتواند از طریق شیوه مصالحه حل گردد صرفاً کنار گذاشته می‌شود. «جبهه آزادی بخش سیاه»[2]، «اتحاد جوانان سوسیالیست»[3]، «نهضت مترقی کارگری»[4] و «باشگاه شوالیه دبلیو ای بی»[5] تعدادی از نهضت‌هایی بودند که نارضایتی خود را که ریشه در تبعیضات افراطی و درگیری آمریکا در جنگ ویتنام داشت، به حملات کلی علیه ارزش‌های حاکم در جامعه آمریکا تبدیل نمودند. پایان جنگ ویتنام، برای مدتی به نظر می‌رسید که نیروی محرکه نهضت‌های اعتراضی را کاهش داده و ایالات متحده دوباره به یک فضای سیاسی عادی‌تر برگشته باشد. خشونت به عنوان یک وسیله سیاسی، چیز جدید یا عجیبی در صحنه سیاسی آمریکا نیست. سفیدپوستان برتری طلب، مدافعین قدرت سیاهپوست، چریک‌های

---

1. New Left
2. Black Liberation Front
3. Young Socialist Alliance
4. Progressive Labor Movement
5. W E B Dubois Club

ضد کاسترو و حامیان خشونت انقلابی به نظر می‌رسد که همگی خشونت را تنها راه حل ساده و مستقیم مشکلات پیچیده غیر قابل تحمل در یک نظام پیچیده غیرقابل تحمّل حکومتی احساس می‌نمایند. آمریکا با سنت‌های زندگی پر خطر عشایری و اصرارش بر حق دفاع افراد از خود، جامعه‌ای را تشکیل می‌دهد که در آن خشونت همیشه همچون آتش زیر خاکستر است که هر زمانی مشکلی نتواند از طریق کانال‌های عادی حل گردد خود را آشکار خواهد نمود. کشته شدن رئیس‌جمهور کندی و برادرش بابی، به قتل رسیدن مارتین لوترکینگ و سوء قصد به جان ریگان یک سری از آخرین خشونت‌های اخیر به عنوان یک اقدام سیاسی در ایالات متحده هستند. بنابراین، هر چند که این شیوه‌ها عناوین روزنامه‌ای را به خود اختصاص می‌دهند ولی نباید خیلی به این جنبه از سیاست در آمریکا تأکید ورزید. از یک نظر نظام سیاسی آمریکا موفقیتهای خارق‌العاده‌ای در حل مسایلی داشته است که افراطیون در دستیابی به آن با استفاده از شیوه خود شکست خوردند. این حقیقت که نظام با توجه به مشکلات عدیده‌ای که با آن مواجه بوده، تاکنون توانسته خود را حفظ نماید و به حیات خویش ادامه دهد، خود موضوع شگفت انگیزی است.

برخوردهای موضوعی

احزاب سیاسی بزرگ آمریکا، مانند دمکراتها و جمهوری‌خواهان، احزاب متمایز ایدئولوژیکی نیستند. ایدئولوژی در سیاست آمریکا مهم است ولی عامل متمایز کننده بین احزاب بزرگ نمی‌باشد، بلکه تا حدی آنها را از سازمانهای سیاسی حاشیه‌ای جدا می‌سازد. با این وجود، معنایش این نیست که دمکراتها و جمهوری‌خواهان غیر قابل تمایز، همچون یک سیب دو نیم شده، باشند یا اینکه سیاست در آمریکا فاقد موضوعات حیاتی و با اهمیت باشد. تصور عمومی اختلافات قابل ملاحظه‌ای بین دو حزب قایل است. حزب دمکرات غالباً حزب

کارگر محسوب گردیده در حالیکه حزب جمهوری‌خواهان در اکثر مواقع حزب بازرگانان بزرگ تلقی می‌شود که بیشتر گرایش به سوی منافع اغنیا داشته تا فقرا. صفت‌بخشی به احزاب تا حد زیادی بخاطر خط مشی‌هایی بود که دمکراتها از سال ۱۹۳۲ با ایده‌های پیچیده موجود خود در طرح نوین، برنامه‌های عادلانه و جامعه بزرگ مروج آن بودند، ولی این خط‌مشی‌ها مواجه با برخورد سرد جمهوری‌خواهان گردید. بطور اخص، جمهوری‌خواهان مخالف گسترش نقش حکومت فدرال در اقتصاد مسایل اجتماعی بوده در حالیکه دمکراتها طرفدار نقش بیشتر حکومت در اقدامات مثبت به منظور ارتقای رفاه اجتماعی و نظارت بر فعالیت‌های تجاری هستند. با این وجود در بین کلیه گروههای شغلی بسیاری از آمریکائیان هیچ تفاوت واقعی بین دو حزب سیاسی مشاهده نمی‌نمایند. بسیار مهم است که یک نظر سنجی گالوپ در سال ۱۹۵۹ نشان داد که ۳٤ درصد از گروه کارمندان یقه‌سفید، حزب جمهوری‌خواه را بهترین حامی منافع خود دانسته، درحالیکه ۳۲ درصد از آنها چنین عقیده‌ای را نسبت به دمکراتها داشته و ۲۳ درصد هیچ تفاوتی بین دو حزب مشاهده نمی‌کردند و ۱۱ درصد هیچ نظری در این مورد نداشتند.

بنابراین، هر چند احزاب تمایل به جبهه‌گیری‌های متفاوتی در ارتباط با موضوعات مختلف دارند، ولی هیچ همگنی ایدئولوژیکی در بین موضوعاتی که یک حزب حامی آن بوده و دیگری مخالف آن وجود ندارد. بعلاوه هیچ یک از احزاب هیچگاه از اتحاد کامل علیه حزب دیگر برخوردار نبوده است. همیشه اعضایی در یک حزب وجود داشته‌اند که در ارتباط با بعضی از موضوعات با نظرات اکثریت در حزب دیگر موافق بوده‌اند. شکافهای درون حزبی همچون بین‌حزبی عمیق و شدید است و به اندازه کافی موضوعاتی نظیر مسایل داخلی و خارجی وجود دارد که مایه اختلاف درون حزبی و بین حزبی گردد. حقوق مدنی اقلیت‌های قومی، اختلاط نژادی، جنگ علیه فقر، مقررات بهداشت و درمان، نقش

حکومت فدرال در سوادآموزی، مشکلات نوسازی شهری، نگرش ایالات متحده نسبت به آمریکای لاتین، اینها صرفاً چند مشکل پیچیده‌ای است که سیاستگزاران در سالهای اخیر با آن مواجه بوده‌اند. بنابراین محتوای سیاست در آمریکا به هیچ وجه کسل‌کننده یا یکنواخت نیست و سیاست و فاق نیز منجر به کاهش اختلافات بین حزبی نمی‌شود.

بعلاوه، نقش حکومت در زندگی آمریکائیان بسیار بیشتر از آنچه است که بسیاری از مردم در خارج از آمریکا تصور آن را دارند. دیدگاه [آنان] درباره ایالات متحده بعنوان یک جامعه سرمایه‌داری آزاد بسیار دور از حقیقت است. کنترل اتحادیه‌های کارگری و صنعتی و دخالت حکومت در زندگی اقتصادی در بسیاری از جوانب از کشورهای اروپایی فراتر رفته است. هزینه‌های حکومتی در برنامه‌های رفاه اجتماعی بخش اعظمی از درآمد ملی را به خود اختصاص می‌دهد. تقاضا برای اقدامات حکومتی در جهت حل مشکلات اجتماعی یکی از صفات ممیزه جامعه آمریکا در طول تاریخ بوده است. آمریکا بخاطر تلاشهای نظارت و کنترل و خدمات رفاهی که نگرانی سه سطح حکومتی، که گاه در رقابت و گاه در تعاون با یکدیگر هستند، کشوری است با نقش بزرگ حکومتی. بنابراین، توضیح نظام دو حزبی را باید در فهم رابطه پیچیده بین ساختار قانون اساسی، سازمان حزبی، ایدئولوژی و مسایلی که سیاستمداران آمریکایی با آن مواجهند، جویا گردید. قانون اساسی یک چارچوب با ثباتی را فراهم می‌آورد که در درون آن نیروهای سیاسی می‌توانند در ارتباط با موضوعات خاص بوجود آیند یا شکلی جدید به خود گیرند و ائتلافاتی را ایجاد نمایند که بعضی از این ائتلافات نسبتاً مداوم و بعضی دیگر کاملاً موقتی است. قانون اساسی از رئیس‌جمهور و کنگره می‌خواهد که باید از اقدامات متحدالشکلی که احتمالاً با حضور یک نظام چند حزبی غیر قابل حصول است، برخوردار باشند. اما نهاد ریاست‌جمهوری به لحاظ ساختاری منشأ و مولد نوعی از سیاست است که تمایل به قطبی کردن سیاست در

اطراف دو سازمان بزرگ حزبی دارد. وفاق بر سر اصول بنیادین فرصت را برای تمایل سازمانی در ظهور فقط دو حزب فراهم می‌سازد. این وفاق ایدئولوژیکی، دو حزب بزرگ را قادر می‌سازد که فارغ از هر گونه رویارویی موضع متفاوتی را نسبت به نقش حکومت در جامعه اتخاذ نموده و نسبت به هر موضوع به صورت موردی و تنها با معیارهای سودمندی عینی قضاوت گردد. امتیاز این نظام در یک جامعه غیر همگون نظیر ایالات متحده آشکار است، زیرا این نظام از قابلیت دفن تمایلات شدید بالقوه واگرا برخوردار می‌باشد. تقریباً غیر ممکن است که بتوان به یک سری از خط مشی‌های منسجم از قبل برنامه‌ریزی شده برای مواجه با مشکلات دست یافت؛ بنابراین ملاک و معیارهای مورد استفاده در برخورد با مشکلات به همان اندازهٔ تفاوت‌های موجود در جامعه آمریکا متفاوتند. این وضعیت حاکم باعث بکارگیری قدرت حکومت با سبکی نامنظم و ناهماهنگ می‌گردد. احتمالاً این آن چیزی بود که بنیان‌گذاران در سال ۱۷۸۷ آرزوی دست‌یابی به آن را داشتند، اما آنها به سختی می‌توانستند نوع مشکلات پیش روی آمریکا را در قرون بعدی پیش‌بینی کرده باشند.

در مواجه با این وضعیت، بسیاری از تحلیل‌گران پیشنهاد اصلاحاتی را نموده به این امید که این پیشنهادها موجب پیدایش نظام حزبی سیاسی نظیر آنچه که در بریتانیا موجود است، خواهد گردید. چنین پیشنهادهایی خطراتی را نیز برای نظام سیاسی آمریکا همراه خواهد داشت. سئوالی که مطرح است این می‌باشد که این صف بندی احزاب بر اساس تقسیمات چپ و راست اروپائیان تا چه حد می‌تواند به این وضعیت کمک نماید؟

نظر مفروض در این بحث این است که حزب جمهوری‌خواه می‌تواند عناصر جناح راست را در سراسر کشور جذب نموده در حالیکه حزب دمکرات قادر است بهشت جذاب‌تری را بر روی ناراضیان جناح چپ بگشاید، و اینکه یک نظام سیاسی پاسخگوتر ظهور خواهد یافت که گرایش به مشکلات خاص مبتنی

بر احکام شفاف را خواهد داشت. اعتراض عمده به این نحوه بحث آن است که ابتدا نیاز به تغییر قابل ملاحظه‌ای در افکار عمومی و نگرشهای کنگره‌ای می‌باشد. ثانیاً، ممکن است معرفی چنین اصلاحاتی منجر به پیدایش یک رقابت سالم بین احزاب نگشته بلکه بیشتر منجر به یک دعوای تخریبی بین آنها گردد. تأثیر تعدیل کننده احزاب سنتی زایل خواهد شد و تلاش در تعریف ماهیت دو حزب به وضوح منجر به خصومت و یأس شدید سیاسی خواهد گردید.

اصلاحاتی که تاکنون به منظور پاسخگوتر کردن نظام سیاسی در ارتباط با خط‌مشی‌های سیاسی پیشنهاد گردیده، موجب تقویت موضع رئیس‌جمهوری نسبت به کنگره شده و به رهبران احزاب ملی توانمندی بیشتری در کنترل و منضبط نمودن طبقات پائین‌تر حزب بخشیده است. تمرکز امور مالی حزب، تلاش در ایجاد تشکیلات حزبی قوی‌تر و تلاش در تبعیت اعضای کنگره از انضباط حزبی، اهداف عمده چنین اصلاحاتی بوده‌اند. اصلاح‌طلبان به منظور ارتقای موضع رئیس‌جمهور پیشنهاد کرده‌اند کاندیداهای رئیس‌جمهوری باید توسط انتخابات مقدماتی مستقیم سراسری برگزیده شوند، اما آنهایی که بیشتر علاقمند به ارتباط نزدیک بین رئیس‌جمهور و کنگره هستند انتخاب رئیس‌جمهور را یا به کنگره واگذار می‌نمایند و یا اینکه افراط‌گرایانه خواهان نظام کابینه‌ای حکومت هستند.

خطر اکثر پیشنهادهای اصلاحی نظام حزبی آن است که این پیشنهادها ممکن است به تجزیه حزبی به جای استحکام آن منجر شود و باعث گردد احزاب کمتر از مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی در مقایسه با حال برخوردار گردند. این خطر همیشگی نیز وجود دارد که نظام چند حزبی پنهان شده در پشت این نظام مستقیم و گول‌زن دو حزبی ممکن است نمایان شده و کنترل سیاست در آمریکا را در اختیار خود گیرد.

فصل چهارم

سیاست و انتخابات

ساختار نظام حزبی آمریکا بازتابی از اقتدار غیرمتمرکز اساسنامه‌ای، تفاوتهای منطقه‌ای و پیچیدگی سازمان سیاسی در کشوری است با بیشترین انتخابات در جهان. تقریباً یک میلیون پست اداری وجود دارد که مسؤلین آن باید از طریق انتخابات تعیین گردند و در طول یک سال ممکن است ۱۲۰ الی ۱۳۰ هزار انتخابات برگزار گردد که بیشتر آنها مربوط به تعیین هیأت مدیره مدارس محلی می‌شود. به ناچار، نظام انتخاباتی که نظارت بر تعیین مسؤولیتها برای این تعداد اداره‌ها دارد یکی از ساختارها با بیشترین تعهدات به عوامل جغرافیایی در زندگی سیاسی آمریکایی می‌باشد، زیرا رأی‌دهندگان متعلق به بخشهای مختلف جغرافیایی هستند. با این حال، ابعاد مهم دیگری نیز در ارتباط با نظام انتخاباتی وجود دارد. ماشین انتخاباتی پیچیده، فرصتهای کاملی را برای دخالت عناصر منحصر به فرد و شخصی رأی‌دهندگان آمریکایی فراهم می‌نماید. این نظام بیش از حد به رأی‌دهندگان فرصت بروز سلایق نسبت به ویژگیهای شخصیتی نامزدها و دخالت فراوان در فرایند گزینش حاکمان می‌دهد. تفکیک قوا و فدرالیزم باعث بی‌سازمانی در ساختار حزبی گردیده که هنوز تحت تأثیر نیروهای واگرا نظیر انتخابات اولیه، تعرفه‌های طویل و تقسیم رأی می‌باشد. تفاوت قوانین انتخاباتی در سطوح ملی و محلی تاحد زیادی نظام حزبی را تابع قوانین حاکم در هر یک از پنجاه ایالت گردانیده و این امر به پیچیدگی ساختار حزبی افزوده است.

این حقیقت که انتخابات مهم درآمریکا طبق یک جدول ثابت زمان‌بندی‌شده برگزار می‌گردد تعیین‌کننده نوع برنامه زندگی سیاسی است. زمان دقیق برگزاری انتخابات در آینده مشخص است. یک فرایند انتخاباتی به مدت دو سال طول کشیده و سرانجام منتهی به اوج مبارزات انتخاباتی رئیس‌جمهوری در پایان هر چهار سال می‌گردد. در واقع، به محض بسته شدن صندوق آراء، رایزنی‌ها برای انتخابات بعدی رئیس‌جمهوری شروع می‌گردد. این واقعیت که انتخابات در موعد مقرر، صرف نظر از سیر حوادث در جهان یا پیچیدگی مشکلات داخلی برگزار خواهد گردید، به این معنی است که نتیجه انتخابات تحت تأثیر زمان و یا شرایط زمانی است و نه همچون سیستم پارلمانی که با در دست داشتن بخشی از ماشین حکومتی سعی در تحت تأثیر قرار دادن سیر حوادث دارد. انتخابات سنا و مجلس نمایندگان هر دوسال یکبار به منظور تعیین یک سوم اعضای سنا و کلیه نمایندگان مجلس برگزار می‌گردد. بنابراین، ما پدیده انتخابات میان دوره را داریم که طی آن انتخاب ٤٣٥ نماینده مجلس و ۳۲ سناتور یا بیشتر زمانی به وقوع می‌پیوندد که رئیس‌جمهور یک دوم دوره تصدی خود را درمقام رئیس‌جمهوری طی‌کرده است. این امر می‌تواند منجر به یک وضعیت سیاسی عجیبی شده و استراتژیست‌های سیاسی را با مشکلات فراوانی مواجه نماید. از آنجایی که رئیس‌جمهور تحت هیچ شرایطی حق انحلال کنگره را نداشته، خواه سیاستهای او مورد تأیید کنگره باشد یا نباشد، او چهارسال در مقام رئیس‌جمهوری باقی خواهد ماند، به هر یک از دوقوه درجه‌ای از استقلال متقابل را می‌دهد. این استقلال در زمان انتخابات به وضوح در رفتار انتخاباتی نامزدهای رئیس‌جمهوری و کنگره مشهود است.

چهارمرحلهٔ عمده درانتخابات رئیس‌جمهوری آمریکا وجود دارد که عبارتند از: مجمع سران حزبی و انتخابات اولیه، کنوانسیون‌های ملی مبارزات نهایی و رأی الکترول کالج. در شرح زیر مروری برفرایند هر یک از این مراحل را خواهیم داشت.

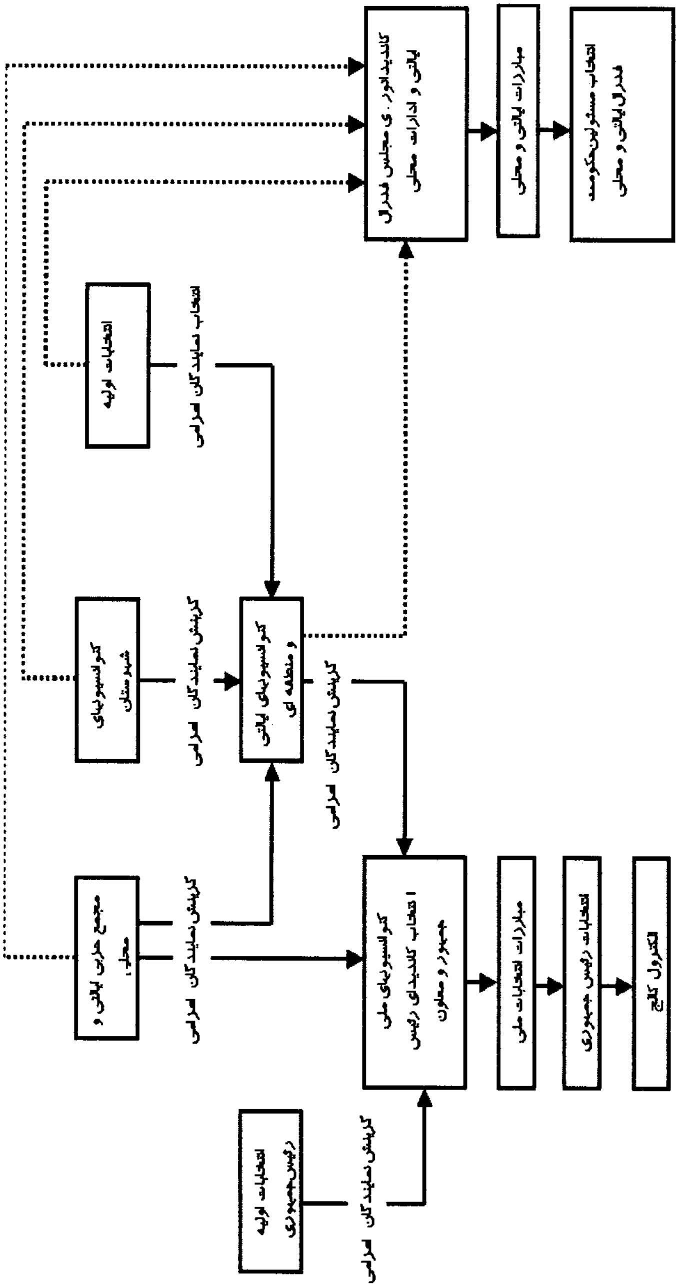
مجمع سران حزبی و انتخابات اولیه[1]

آمریکا در پایان قرن نوزده میلادی، در سطوح بخشی و شهری، شاهد تعدادی از قویترین و منسجم‌ترین تشکیلات سیاسی بود که می‌توانسته دریک نظام حکومتی دمکراتیک به وجود آید. با این حال، مبارزات انتخاباتی در آمریکا در اکثر مواقع بین رقبای کاملاً سازمان یافته حزبی انجام نمی‌شود. بسیاری از تلاشهای حیاتی در سیاست آمریکا شامل مبارزات بین گروههای متفاوت درون یک حزب خاص و غالباً بین سازمان رسمی حزبی و گروههای دیگر یا جناحهای مخالف درون‌حزبی اتفاق می‌افتد. تشکیلات رسمی حزبی می‌تواند مورد حمله قرار گرفته و بعضی مواقع توسط گروههای درون‌حزبی که به شدت به دلیل شخصیتی و خط‌مشی‌های سیاسی با هم اختلاف دارند، دچار آسیب گردد.

برخوردهای (نزاع) سیاسی از نشانه‌های بارز زندگی سیاسی در آمریکا است و این پدیده توسط مبارزات بسیار خصمانه درون‌حزبی و همچنین میان‌حزبی به وجود می‌آید. انتخابات اولیه آغاز مبارزات سیاسی است که طی آن نامزدهای حزبی گزینش می‌شوند. در این انتخابات است که با نوع گزینش نامزدهای حزبی ماهیت واقعی انتخابات عمومی رئیس‌جمهور تعیین می‌گردد. گزینش نامزدهای حزبی به طرق مختلف صورت می‌پذیرد که شامل مجمع رهبران حزبی، همایش یا کنوانسیون نمایندگان حزبی، اعضای حزبی و یا ترکیبی از این شیوه‌ها می‌گردد. انتخاباتی که در آن اعضای حزبی نامزدهای خود را قبل از انتخابات عمومی برمی‌گزینند، انتخابات اولیه نامیده می‌شوند.

شیوه گردهمایی سران حزبی کنگره اولین روش گزینش نامزدها برای پستهای انتخابی بود. تجمع رهبران یا فعالان حزبی، «کاکس»[2] نامیده می‌شود که در آن درباره خط مشی‌های سیاسی و گزینش کاندیداها برای مسؤولیت‌های

1. Cauceses and Primary elections
2. Cauceses



شکل (۱) فرآیند الکترول

انتخابی تصمیم‌گیری می‌شود. در قرن ۱۹، رهبران حزبی به صورت محرمانه در اتاق‌های پُر از دود سیگار[1]، نامزدها را برای مجلس سنای ایالات متحده، مجلس نمایندگان، ایالتها و بخشها برمی‌گزیدند. این بزرگان سیاسی با این روش بر احزاب سیاسی آمریکا تسلط می‌یافتند. این شیوه گزینشی قدرت بزرگان حزبی را افزایش داده، کنترل آنها را بر حزب قوام می‌بخشید. در سالهای اولیه جمهوری، اعضای «کاکِس» کنگره نامزدها را برای رئیس‌جمهوری انتخاب می‌کردند. ولی بعدازسال ۱۸٤۰،نمایندگان اعزامی ایالتها، نامزدهای رئیس‌جمهوری را در یک کنوانسیون ملی از طریق رأی‌گیری تعیین می‌کردند. با این وجود، بزرگان سیاسی نقش مهمی را در چانه زنی با نمایندگان اعزامی ایالتها در تعیین نامزدهایی که مورد قبول جناحهای گوناگون در حزب بود، ایفا می‌کردند. دادوستدهای سیاسی در انتخاب نامزدهای رئیس‌جمهوری تا قرن بیستم همچنان ادامه داشت. کنوانسیونهای گزینش با این هدف بر پا گردیدند که انتخاب نامزدها بازتر و دمکراتیک‌تر باشد، اما اعتقاد به ماهیت دمکراتیک نظام کنوانسیونی ثابت کرد که این یک تخیل واهی بیش نیست. رهبران حزبی قادر بودند کنوانسیون را طوری ترتیب دهند که به یک وسیله بدلیِ کنترل الیگارشی در دست سیاسیون حرفه‌ای تبدیل گردد. به عنوان بخشی از طغیان علیه بزرگ‌سالاران حزبی با توجه به همه جوانبش، انتخابات اولیه با هدف حذف کنترل الیگارشی ماشین حزب شهری و بخشی برپا گردید.

انتخابات اولیه به اعضاء حزب فرصت مستقیم گزینش نمایندگان حزبی از طریق یک انتخابات باز و تحت کنترل ایالتی را می‌دهد که در آن هر یک از اعضاء حزبی می‌تواند به عنوان کاندیدا مطرح گردیده و بقیهٔ اعضا به او رای دهند. انتخابات اولیه‌ها با هدف فراهم نمودن شرایطی برای دمکراسی توده‌ای و احزاب سیاسی به وجود آمد. انتخابات اولیه مورد استفاده در ایالات متحده، در اصول

1- Smoke-filled rooms

بسیار دمکراتیک هستند، زیرا تعریف اعضای حزبی که می‌توانند به عنوان رأی‌دهنده در انتخابات اولیه شرکت نمایند بسیار گسترده است. عضویت در حزب، پرداخت حق عضویت یا داشتن کارت حزبی در یکی از تشکیلات حزبی را ایجاب نمی‌نماید و معمولاً یک بیان ساده رأی‌دهنده هنگام ثبت نام برای رأی‌دادن است که اظهار می‌دارد در گذشته به کدام حزب رأی داده و یا در آینده چه قصدی دارد، البته بدون هیچ تعهدی که در انتخابات آینده حامی کدام حزب خواهد شد. بنابراین، یک فرد ممکن است در انتخابات اولیه جهت گزینش نامزد حزبی برای رئیس‌جمهور به عنوان یک کاندیدای دمکرات رأی داده باشد، ولی زمان انتخابات عمومی به نامزد حزب جمهوری‌خواه رأی دهد. در چند ایالت اصول دمکراتیک کاملاً رعایت می‌شود، زیرا در انتخابات به اصطلاح اولیهٔ باز، رأی‌دهندگان هنگام ثبت نام برای شرکت در انتخابات متعهد و محدود به هیچ یک از احزاب نمی‌شوند. چنین سیستمی کاملاً مخرب تشکیلات حزبی است. از این رو، برای مدتی هر دو حزب انتخابات اولیهٔ باز را رها کردند ولی تعدادی از ایالتها مجدداً به آن شیوه بازگشته‌اند.

در سال ۱۹۹۶، دمکراتها انتخابات اولیه رئیس‌جمهوری خود را در ۳۷ ایالت و حزب جمهوری‌خواه در ٤١ ایالت برگزار کردند. در اکثر این انتخابات نمایندگان اعزامی به کنوانسیون ملی متعهد به حمایت از کاندیدای گزینش شده از طریق رأی‌گیری در کنوانسیون می‌شوند. در بعضی از موارد رأی در انتخابات اولیه صرفاً تعیین‌کننده نامزد رئیس‌جمهوری مورد ترجیح رأی‌دهندگان است، البته بدون هیچ تعهدی نسبت به این نامزد از طرف نمایندگان اعزامی ایالتی در کنوانسیون. با این حال، در نهایت این نمایندگان از کاندیدای برنده در ایالت خود حمایت خواهند کرد، به خصوص اگر به نظر آید که این کاندیدا در به دست آوردن نامزدی آن حزب نیز موفق خواهد بود. این حقیقت که دوره انتخابات اولیه ماهها طول کشیده و از یک ایالت به ایالت دیگر کشانده می‌شود اهمیت بیشتری

به انتخاباتی می‌دهد که زودتر برگزار می‌شود، زیرا این انتخابات ممکن است روند را به نفع یکی از کاندیداها سوق دهد. چنین پیامدی در گذشته موجب گردیده ایالتی که خواهان تأثیرگذاری بر نتایج انتخابات در همان مراحل اولیه مبارزات انتخاباتی است به برگزاری هر چه سریعتر انتخابات اولیه در ایالت خود تلاش نماید. در سال ۱۹۸۸، تعدادی از ایالات جنوبی و غربی تصمیم به برگزاری انتخابات در یک روز گرفتند و در سال ۱۹۹۶، هفت ایالت انتخابات اولیه خود را در «اَبرسه‌شنبه»[1]، پنجم مارس، برگزارکردند. نتیجه این اقدام، ارتقای کاندیداتوری باب دول در انتخابات اولیه جمهوری‌خواهان بود. در واکنش به این اقدام، پنج ایالت از ایالات نیوانگلاند، انتخابات اولیه «یانکی»[2] را در یک روز در اوایل ماه می برگزار کردند تا دیدگاه جمعی خود را درباره کاندیدای رئیس‌جمهوری منعکس نمایند.

گهگاهی تقاضاهایی در جهت ساده‌سازی فرایند گزینش نامزدهای انتخاباتی با برگزاری تنها یک انتخابات سراسری اولیه شکل می‌گیرد، ولی احتمال بسیار کمی وجود دارد که چنین اصلاحی بتواند عملی گردد.

بنابراین، اولیه‌ها به یک معنا موضوعی حزبی است، اما اینها به هیچ وجه یک موضوع داخلی محسوب نمی‌شوند. این اولیه‌ها از همان مبارزات سخت و تلخ انتخابات خاص برخوردار هستند که روندهای اولیه آنها را شکل می‌دهد. کاندیداهای رقیب، برای دست‌یابی به نامزدی حزب به مبارزات انتخاباتی کامل دست می‌یازند و از هر تاکتیک انتخاباتی که شامل تلاش فراوان برای بی‌اعتبارسازی رقیب است استفاده می‌نمایند. اولیه‌ها، اغلب مبارزه‌ای است بین کاندیداهای گزینش شده تشکیلات حزبی و به چالش کشیدن اعتبار آنها توسط افرادی با سازمانهای خودساخته و خودجوش که اقدام به رقابت در اولیه‌ها می‌کنند. در ایالت ماسه‌چوست، برای پرهیز از این تلاشهای کشنده دوجانبه،

---

1. Super Tuesday
2. Yankee

برگزاری کنوانسیون قبل از انتخابات اولیه جهت تصویب لیستی از فعالان خواهان دستیابی به پستهای متعدد انتخابی و همچنین نامزدهای رسمی حزبی برای رئیس‌جمهوری بیشتر نهادینه گردیده است. با این حال، کاندیدای رسمی ممکن است در انتخابات اولیه بعدی شکست خورده و توسط رقبای موفق خود به عنوان کاندیدای رسمی حزبی در انتخابات عمومی جایگزین شوند. اولیه‌ها تبدیل به بستر مبارزات واقعی در آن مناطقی می‌گردد که فقط یک حزب امیدی به پیروزی در انتخابات عمومی داشته یا در نقاطی که مبارزه قدرت بین جناحین حزبی به وجود می‌آید و یا مناطقی که پیروزی در انتخابات اولیه به معنای برنده شدن در انتخابات عمومی است.

شدت رقابت در اولیه‌ها دربالاترین سطح نظام سیاسی، یعنی نامزدی برای رئیس‌جمهوری، ممکن است به میدان مبارزه تمام عیار شخصی بین قدرتمندترین رهبران درون یک حزب در برابر چشم همگان در جهان واقعی تبدیل گردد. اولیه‌های سال ۱۹٦٤ جمهوری‌خواهان، که در آن سناتور گلدواتر و فرماندار راکفلر برای دریافت نامزدی رئیس‌جمهوری حزب خود در برابر هم به رقابت پرداختند، یک مبارزه وحشیانه‌ای بود. هنگامیکه مبارزه به پایان رسید، «تئودر اچ وایت»[1]، خاطر نشان ساخت که حزب جمهوری‌خواه آنقدر زخمی شده که رهبرانش کاندیداهای مستحق‌تری برای بستری شدن سیاسی بودند تا مسؤولیت پذیری حکومتی.

شکاف سیاسی داخلی در سطح ایالت، جایی که انتخابات اولیه رئیس جمهوری برگزار می‌گردد از اهمیت مشابهی برخوردار است. کاندیداهای نامزدی برای رئیس‌جمهوری سرانجام درگیر یک جنگ جناحی در سطح ایالت و بخش می‌شوند، زیرا هر یک از آرزومندان دستیابی به مقام رئیس جمهوری حامیانی در سطح ایالت دارند که امید به پیروزی در مبارزات منطقه‌ای خود داشته تا با

---

1. Theodore H. White

پیروزی قهرمان خود بتوانند به اهداف خویش در سطح ملی دست یابند. اما نتایج این جریان سیاسی در سطح ملی و ایالتی ممکن است برای رقیبان رئیس‌جمهوری بسیار جدی باشد. اگر رهبریت غالب حزبی درسطح ایالت قویاً مخالف رقیب پیشرو در انتخابات اولیهٔ ایالتی باشد، آن گاه حزب ایالتی در انتخابات بعدی ممکن است با از هم پاشیدگی خود باعث تعمیق اختلافات شخصی درون حزبی گردیده و دچار ضعف سازمانی و روحیه شود. شکافهای حاصله درون حزبی ممکن است تأثیر قابل توجهی بر روی خود انتخابات رئیس‌جمهوری و در حقیقت بر روی سیاست رئیس‌جمهور برای چندین سال داشته باشد. خطر ظهور چنین وضعیتی ممکن است موجب پرهیز کاندیداها از ورود به انتخابات اولیهٔهای خاصی گردد.

شرکت یا عدم شرکت در انتخابات اولیهٔها تصمیم مشکلی برای آرزومندان دست‌یابی به رئیس‌جمهوری بود، هر چند که امروزه لازمه دستیابی به نامزدی حزب از طریق شرکت در انتخابات اولیه‌ها می‌باشد. انتخابات اولیه یک فرایند پرهزینه و فرسایشی است که بهترین ماههای سال مبارزات رئیس‌جمهوری را به خود اختصاص داده و سرانجام به کنوانسیون ملی جهت تعیین نامزد حزب برای رئیس‌جمهوری منتهی می‌گردد. انتخابات اولیه‌ها با شدت مبارزاتی هر چه بیشتر یکدیگر را در نیوهامشیر، ویسکانسین، ویرجینیای غربی، اورگان، کالیفرنیا و سایر ایالات در سرتاسر آمریکا دنبال می‌کنند. فقط تعداد کمی از کاندیداها آرزوی مبارزه در همه آنها را دارند. بنابراین شرکت یا عدم شرکت در انتخابات اولیهٔ در یک ایالت یک امر تاکتیکی برای نامزد انتخاباتی است. در سال ۱۹۶۵، جان اف کندی شیوه شرکت در انتخابات اولیه‌ها را برای دستیابی به نامزدی رئیس‌جمهوری خود برگزید. این روش کندی بر خلاف روش کاندیداهای دیگری بود که بیشتر مورد علاقه سیاستمداران حرفه‌ای قرار داشت که ترجیح می‌دادند در پشت پرده باقی بمانند. کندی مجبور به نشان دادن وجه عامه‌پسند

خود بود و این که او می‌تواند به عنوان یک کاتولیک حتی در یک منطقه پروتستانی نیز پیروز گردد. موفقیت او در برابر هوبرت هامفری در غرب ویرجینیا، ایالتی با اکثریت پروتستان، عامل مهم پیروزی او در به دست آوردن نامزدی حزب دمکرات برای رئیس‌جمهوری بود. در انتخابات ۱۹۶۸، اثر عمیق موفقیت زود هنگام سناتور یوجین مک کارتی در انتخابات اولیه بر شانس سیاسی رئیس‌جمهور جانسون، بیانگر اهمیتی بود که اولیه‌ها می‌تواند با بازتاب تلویزیونی سیاست به دست آورد. کنوانسیون ملی دمکرات‌ها، علی‌رغم آن که هوبرت هامفری فقط در چند انتخابات اولیه شرکت کرده و ۸۰ درصد از نمایندگان اعزامی ایالتی برگزیده شده این اولیه‌ها حامی یوجین مک‌کارتی و یا رابرت کندی مقتول بودند، با این حال هامفری را به عنوان نامزد حزب خود برای رئیس‌جمهوری برگزید. اما در آن زمان فقط یک سوم از نمایندگان اعزامی به کنوانسیون از طریق انتخابات اولیه‌ها برگزیده می‌شدند و ماشین حزبی تحت سلطه رئیس‌جمهور جانسون هنوز می‌توانست نامزدی این پست را به فرد منتخب خود اعطا نماید. در سال ۱۹۸۰ وضعیت کاملاً تغییر یافت و ۷۰ درصد از نمایندگان اعزامی به کنوانسیون ملی دمکراتها از طریق اولیه‌ها برگزیده شده و از این‌رو امکان دخالت بیرونی کاهش یافته بود در انتخابات بعدی، تعداد نمایندگانی که از طریق اولیه‌ها تعیین می‌شدند در نوسان بود، ولی در سال ۱۹۹۶ بیش از ۸۵ درصد نمایندگان هر دو کنوانسیون دمکراتها و جمهوری‌خواهان از طریق اولیه‌ها برگزیده شدند، و این تأکیدی بر این امر است که امروزه ورود نامزدها به اولیه‌ها و شرکت در همه آنها دیگر یک موضوع دلبخواهی نیست، بلکه یک امر حیاتی است. بنابراین آنانی که آرزوی نامزدی رئیس‌جمهوری را در سر می‌پرورانند باید در همه آنها شرکت جویند.

مبارزات انتخابات اولیهٔ سال ۱۹۹۲، به خوبی قدرت تلویزیون را در فرایند گزینش نامزد رئیس‌جمهوری در یک دوره انتخاباتی با وجود احزاب سیاسی

ضعیف نشان می‌دهد. پنج کاندیدای قوی برای دست‌یابی به نامزدی دمکراتها که شامل سناتور پال تسانگز، از ایالت ماسه‌چوست، فرماندار بیل کلینتون از ایالت آرکانزاس، سناتور تام هارکینگ از ایالت آیووا، فرماندار سابق کالیفرنیا، جری برنارد، و سناتور باب کری از ایالت نبراسکا شرکت داشتند. تعداد دیگری از دمکراتهای معروف نیز در حاشیه فعالیتهایی داشتند، ولی سرانجام هر یک به دلایلی تصمیم به عدم اعلام نام خود به عنوان کاندیدا در انتخابات گرفتند. اولین انتخابات اولیه در هجدهم فوریه در نیوهامشیر برگزار گردید. سناتور تسانگز، همانطوری که انتظار می‌رفت، برنده شد، زیرا از منطقه نیوانگلاند بود؛ ولی بیل کلینتون، نفر دوم، بسیار نزدیک به او بود. یک هفته بعد سناتور کری برنده انتخابات اولیه در داکوتا گردید و کلینتون فقط ۱۹ درصد آرا را به خود اختصاص داد. در اوایل ماه مارس، بیل کلینتون، فرماندار آرکانزاس، شاهد یک پیروزی قاطع در ایالت جنوبی جورجیا، و نفر دوم در مریلند بعد از تسانگز، و در کلورادو بعد از بران بود. تا این زمان، هیچ کاندیدایی نتوانسته بود خود را به عنوان یک کاندیدای پیش‌گام مطرح گرداند، با این حال به نظر می‌رسید که کلینتون در مجموع بهتر از دیگران عمل کرده است. او فقط تعهد ۱۹۸ نماینده را نسبت به خود داشت، در صورتی که برای دریافت نامزدی حزب دمکرات بایستی رأی حداقل ۲۱٤۵ نماینده اعزامی به کنوانسیون را به خود اختصاص می‌داد؛ با این وجود تعداد نمایندگان اعزامی حامی او بیشتر از هر کاندیدای رقیب دیگر بود. در این مرحله، کری و هارکینگ خود را از رقابت کنار کشیدند.

حالا، صحنه برای روز تاریخی سه شنبه دهم مارس آماده شده است. حزب دمکرات در سال ۱۹۸۸، با این هدف که نشان دهد فقط یک کاندیدا در جنوب حرف اول را می‌زند، تصمیم گرفت که تعدادی از اولیه‌ها را یک روز زودتر از موعد مقرر در ایالات جنوبی برگزار نماید. نتیجه در سال ۱۹۹۲ برای کلینتون بسیار عالی بود. او با فاصله زیادی از رقبای خود انتخابات را در لوئیزیانا،

می‌سی‌سی‌پی، اوکلاهما، تنسی و تکزاس برد. فقط در ایالات نیوانگلاند نظیر ماسه‌چوست، رودایلند که در همان روز سه‌شنبه انتخابات اولیه‌ها برگزار شدند، کلینتون انتخابات را به تسانگز باخت، ولی کمی بعد در همان ماه، در ایلی‌نویز و میشیگان برنده شد و سناتور تسانگز تصمیم گرفت که در اولیه‌های بعدی دیگر همچون قبل فعال نباشد. فقط جری برنارد به عنوان یک تهدید در برابر کلینتون باقی ماند. در اوایل آوریل، کلینتون آرای اولیه را در نیویورک و ویسکانسین به خود اختصاص داد، هرچند که نسبت فاصله آراء او با آرای برنارد خیلی زیاد نبود، به ویژه در ویسکانسین که کلینتون ۳۷/۹ درصد دربرابر۳۵ درصد آرای برنارد را از آن خود کرد، اما کاملاً روشن گردید که کلینتون پیشگام شده و دیگر نمی‌توان به او دست یافت. با وجود اینکه بسیاری از رأی‌دهندگان به او اعتمادی نداشتند ولی کلینتون اولیه‌ها را به تدریج یکی بعد از دیگری برد و سرانجام در سی ایالت از سی و شش ایالت که انتخابات اولیه در آنها برگزار شده بود، برنده اعلام گردید. در ماه ژوئن، پایان فصل انتخابات اولیه، او از حمایت تعداد نمایندگان بیش از حد نیاز برای دستیابی به نامزدی رئیس‌جمهوری در کنوانسیون برخوردار بود. اولیه‌ها نمایانگر بعضی از عناصر خاصی در سیاست آمریکا است. یک کاندیدای ناشناس می‌تواند در برابر یک تشکیلات حزبی منسجم به پیروزی نایل آید. همچنین، اولیه‌ها این فرصت را برای رأی‌دهندگان فراهم می‌آورد که دیدگاهها و امیال خود را حتی نسبت به کاندیداهایی که از نظر تشکیلات خیلی هم آمادگی برای مبارزات انتخاباتی ندارند، بیان نمایند. بسیاری از اولیه‌ها این اجازه را به رأی‌دهندگان می‌دهند که نام کاندیدای مورد علاقه خود را روی تعرفه که نام او ذکر نشده است بنویسند و با این شیوه به او رأی‌دهند. احتمال چنین آرایی که رأی‌دهنده خود اقدام به نوشتن نام کاندیدا می‌کند و تبدیل به یک اکثریت گردد کم است، ولی با این حال این یک چیز عجیبی است که در سیاست آمریکا رخ می‌دهد. در انتخابات اولیه نیوهامشیر در سال ۱۹٦٤، گلدواتر و راکفلر

اسامی ثبت شده بر روی تعرفه حزب جمهوری‌خواهان بودند، ولی هنری کابوت لاج، سفیر آمریکا در ویتنام، که وارد مبارزات انتخاباتی نیز نگردیده و هزاران مایل از آمریکا دور بود برنده انتخابات اعلام گردید. یک گروه کوچک از حامیان احساساتی او به اصرار از رأی‌دهندگان نیوهامشیر خواستند که اسم کابوت لاج را بر روی تعرفه خود نوشته و به او رأی‌دهند.

بنابراین انتخابات اولیه معرف بسیاری از پیچیدگیها در صحنه سیاست آمریکا است. وجود این پیچیدگیها چالشهایی را فرا روی سیاستمداران حرفه‌ای قرار داده و زندگی را برای این گروه خوش سلیقه دشوارتر و موجب رشد تمایل به سوی سازمانهای حزبی ضعیف‌تر در قرن حاضر گردیده است. البته اولیه‌ها احزاب را کاملاً دمکراتیک نکرده و تا همین حدی هم که پیشرفتی داشته خود بیانگر مشکل اصلاح‌طلبان در ساختار حزبی است. چگونه می‌توان قدرت آلیگارشی را بدون آنکه خیلی باعث تخریب بنیانهای رهبریت قومی و حزبی نگردد، شکست داد؟ اگر احزاب به شدت گرایش ایدئولوژیکی داشتند در این حالت وفاداریهای حزبی ممکن بود که جایگزین قدرت سازمانی به عنوان اساس حزبی گردند، اما این طور نیست. جایگزین دیگر، توان غنائم بخشی و پارتی‌بازی است که سیاست آمریکا تهی از آن نیست، با این وجود اهمیت آنها به عنوان عامل تعیین‌کننده کاهش یافته است. قدرت سیاستمداران حرفه‌ای تبخیر نگردیده ولی مجبور به پذیرش تکنیکهای بدیع شده و آموخته‌اند که چگونه با مکانیزم اولیه‌ها کنار آیند.

کنوانسیونهای ملی

احزاب سیاسی آمریکا از ائتلاف بزرگی از مناطق جغرافیایی، طبقه‌ای و منافع پلورالیستی تشکیل شده‌اند که اهداف خاصی آنها را در کنار یکدیگر قرار داده که مهمترین آنها انتخابات رئیس‌جمهوری ایالات متحده می‌باشد. در

کنوانسیون ملی است که احزاب می‌توانند مهمترین کارکرد خود یعنی تعیین نامزد رئیس‌جمهوری را به نمایش گذارند. اهمیت صفات ممیزه کنوانسیونهای ملی زمانی قابل درک می‌گردند که این کنوانسیونها به عنوان وسیله‌ای دریافت شوند که احزاب سیاسی تشکیل شده از منافع گوناگون اقتصادی و اجتماعی و در برگیرنده گروههای متنوع با دیدگاههای متفاوت سیاست داخلی و خارجی مجبور به انتخاب فردی به عنوان نماینده منافع خود در انتخابات آینده و احتمالاً در نوبت بعدی دستیابی به قدرت رئیس‌جمهوری باشند. هرچند که حزب دمکرات تشکیل شده از جنوبی‌های خواهان جدایی نژادی، سیاهپوستان شمالی، کارگران ماشین‌سازی دیترویت و تجار کوچک کالیفرنیا، رانندگان، آمریکاییان ایرلندی تبار در ایالت ماسه‌چوست، و پرتوریکنهای اسپانیولی زبان همراه با میلیون‌ها آمریکایی دیگر در سرتاسر قاره است، با این حال فقط یک نفر و آن هم رئیس‌جمهور است که سخنگوی حزب گردیده و اینکه چه سیاستهایی در سالهای بعدی اتخاذ خواهد شد. بنابراین، به هیچ وجه جای شگفتی نیست که کنوانسیون‌های ملی نمایش‌دهنده گفتگوهای پر سر و صدایی هستند که در آن گروههای رنگی زرق و برق‌دار اجرای برنامه‌های آن را دچار اختلال می‌نمایند. پرچم‌بدستان و طبل‌زنان اکثریت، با یک نظم در بی نظمی، قدرت را در کف سالن کنوانسیون به دست می‌گیرند. سخنگویان به جای پرداختن به خط‌مشی‌های سیاسی درآینده، تقاضاهای مبهمی درباره وحدت حزبی براساس ملاحظات تاریخی و احساسی مطرح می‌نمایند. مسلماً مسأله‌ای را که حاضرین در کنوانسیون قرار است حل نمایند از نوعی نیست که بتوان از طریق استدلال آرام و بحثهای متقاعد کننده پشت تریبونی به نتیجه‌ای رسید، بلکه موضوع بسیار احساساتی است وآن تعیین رهبری بوده که اکثر اعضای حزب قرار است از او تبعیت نمایند. ولی پشت سر حرکت‌های شادمانه در کف کنوانسیون، یک دوره طولانی آمادگی دقیق توسط کاندیداها جهت دستیابی به حمایت بزرگان حزب قرار دارد. معامله و قول دادن

امتیازات به دلالان و بزرگان سیاسی و چانه‌زنی‌های سرسختانه سیاسی جملگی باعث می‌گردند که در نهایت یک سامان سیاسی از درون این هرج و مرج‌ها پدیدار گردد.

کنوانسیون‌های ملی حوادث خارق‌العاده‌ای هستند. کنوانسیون دمکرات‌ها در شیکاگو در سال ۱۹۹۶، تجمعی از ۵۵۰۰ نماینده، تعداد زیادی خبرنگار، گروههای تلویزیونی و تماشاگران را تشکیل می‌داد. نمایندگان برای اعزام به کنوانسیون به طرق مختلف برگزیده می‌شوند. بعضی از آنها در انتخابات اولیهٔ‌های رئیس‌جمهوری انتخاب می‌گردند و تا حدی خود را به کاندیدای برنده در اولیه‌ها متعهد می‌سازند. بعضی دیگر از طریق کنوانسیونهای ایالتی و بخشی در سراسر کشور به شیوه‌های گوناگون تعیین می‌گردند. نمایندگان برای کنوانسیونها در سطوح پایین‌تر، از طریق اولیه‌ها برگزیده می‌شوند و یا با استفاده از کنوانسیونها در سطح بخشها و یا به وسیله همایش اعضای حزب که به ویژه برای همین منظور تشکیل می‌شود، گزینش می‌گردند.

در زمانهای دورتر، کنوانسیونهای محلی برای انتخاب کاندیداهای رئیس‌جمهوری تشکیل می‌گردید. به منظور دستیابی به نامزدی، یک کاندیدا می‌باید اکثریت آراء را در کنوانسیون به دست آورد و رأی‌گیری تا زمانیکه فردی ۵۱ درصد آراء را به خود اختصاص نداده ادامه می‌یافت. بنابراین در ماههای قبل از کنوانسیون، کاندیداها باید تلاش می‌نمودند که تعداد نمایندگان حامی خود را به بالاترین میزان رسانده، به این امید که در همان اولین رأی‌گیری بتوانند برنده اعلام شوند و یا اینکه آنقدر نماینده داشته باشند که بزرگان حزبی را متقاعد سازند که قادرند سرانجام برنده نامزدی حزب گردند. قبل از آنکه اولیه‌ها تبدیل به یک مرحله مهمی در فرایند تعیین نمایندگان کنوانسیون ملی شود، کنوانسیونها تبدیل به میدان منازعه اختلافات بین جناحهای حزبی می‌گردید. این وضعیت می‌توانست منجر به چندین بار رأی‌گیری گردد تا اینکه موافقتی بر سر کاندیدای

مقبول اکثر نمایندگان کنوانسیون حاصل گردد. در کنوانسیون دمکراتها در سال ۱۹۲٤، سیزده بار رأی‌گیری به عمل آمد تا سرانجام، جان وی دیوس، نامزد حزب معرفی شد. همچنین این امکان نیز وجود داشت که بر سر کاندیدایی برای نامزدی حزبی به مصالحه دست یابند که حتی در اولین رأی‌گیری هم پیشگام نبوده باشد. در سال ۱۹٤۰، وندل ویلکی نامزدی حزب جمهوریخواهان را در ششمین رأی‌گیری به خود اختصاص داد، در حالیکه در اولین رأی‌گیری او ۱۰۵ رأی در مقایسه با ۳٦۰ رأی توماس دیوی و ۱۸۹ رأی سناتور تافت دریافت کرده بود. گسترش اولیه‌ها در ایالات متعدد همراه با نقشی که تلویزیون در معرفی نامزد اصلح تا پایان فصل اولیه ایفا می‌نماید، دیگر کشانده شدن رأی گیری به دفعات بعدی را غیر محتمل گردانیده و کاندیدا به احتمال زیاد در همان رأی گیری اول انتخاب می گردد.

دلیل این امر را می‌توان در پیدایش حالاتی که از دهه ۱۹۷۰ در شیوه‌های گزینش کاندیداهای رئیس‌جمهوری بوجود آمده است، جویا گردید. انتخابات اولیه رئیس‌جمهوری در تعداد و اهمیت افزایش یافته و توأم شدن آن با نقش فزاینده تلویزیون درسیاست انتخاباتی ماهیت رقابت بین نامزدهای رئیس‌جمهوری را تغییر داده است. کنوانسیون دمکراتها در شیکاگو در سال ۱۹٦۸، تحت سلطه شهردار ریچاردديلی و در یک فضای خشونت و عصبانیت تشکیل گردید و گروه لیبرالهای فعال حزبی توسط کاندیدای تشکیلات حزبی مورد ضرب و جرح قرار گرفت و این امر موجب شد که کاندیدای حزب دمکرات توسط نیکسون جمهوریخواه در انتخابات با شکست مواجه گردد. درسال بعد، کمیسیون «مک گاورن ـ فریزر»[1]، پیشنهاد تغییراتی در ساختار حزب به منظور گزینش نمایدگان برای کنوانسیون با هدف هر چه بیشتر دمکراتی نمودن برنامه‌های آن ارائه کرد. هدف این اقدام و تغییرات بعدی این بود که در کنوانسیون به زنان و گروه‌های

1. Mc Govern - Fraser

اقلیتی سهمیه نمایندگی به نسبت جمعیت آنها اهدا گردد تا بازتاب رأی واقعی‌تری از ترکیب گروه نمایندگی هر ایالت در کنوانسیون به وجود آید. این اصلاحات در حزب دمکرات موجب تصمیم‌گیری در گزینش نامزدهای انتخاباتی فارغ از نفوذ قدرتمندان سیاسی حزبی دمکرات گردیده است. در کنوانسیون دمکراتها در شهر نیویورک در سال ۱۹۸۰، ۵۰ در صد از نمایندگان را زن، ۱٤ درصد را سیاه پوست و ٦ درصد را گروه‌های اقلیتی تشکیل می‌دادند. ولی اصلاحات اثرات غیر قابل پیش بینی داشت. تعداد ایالاتی که انتخابات اولیه را برگزار نمودند از ۱۷ ایالت در سال ۱۹٦۷، به ۳۸ ایالت در سال ۱۹۸۸، افزایش یافت. بیش از ۸۰ درصد نمایندگان اعزامی به کنوانسیون ازطریق اولیه‌ها تعیین گردیدند. درحالیکه بیست سال پیش فقط تعدادی از نمایندگان از این طریق انتخاب می‌شدند. بنابراین، دستیابی به نامزدی نیاز فراوانی به تلاش در جذب حمایت اعضاء کنوانسیون ندارد بلکه چنین هدفی از طریق برنده شدن در اولیه‌ها که نمایندگان را در همان رأی گیری اول متعهد به حمایت از کاندیدای برنده می‌کند دست یافتنی است. پیروزی در انتخابات اولیه، نیازمند متقاعد کردن میلیونها رأی‌دهنده از طریق کانال‌های رسانه‌ای توده‌ای است که او را باارزش‌ترین کاندیدا معرفی می‌نمایند. تغییرات در قواعد گزینش نمایندگان کنوانسیون موجب پراکندگی هر چه بیشتر قدرت تشکیلات حزبی گردیده و در حقیقت تمایل به سوی نظام غیرحزبی را افزایش داده است.

در یک واکنشی نسبت به تأثیر قواعد جدید در پراکنده نمودن قدرت سازمان حزبی، «کمیسیون هانت»[1]، به منظور ارایه پیشنهادهایی در نوع گزینش نمایندگان برای کنوانسیون ملی حزب دمکرات در سال ۱۹۸٤ تشکیل گردید. کمیسیون هانت تغییری دراساس اصول اصلاحات کمیسیون «مک‌گاورن ـ فریزر»[2] ایجاد ننمود، ولی تعدیلی در اثرات آنها به وجود آورد و توازن را در کنوانسیون

1. Hunt Commission
2. Mc Govern - Fraser

۱۹۸٤ به سوی اتکای هر چه بیشتر به حرفه‌ای‌های حزبی برقرار نمود. نقش بیشتری در کنوانسیون به «اَبَرنمایندگان»[1]، مانند مقامات حزبی، سناتورها و نمایدگان مجلس که تا قبل از تشکیل کنوانسیون رسماً خود را به هیچ یک از کاندیداها متعهد ننموده بودند، داده شد. بعلاوه یک حد و آستانه‌ای تعیین گردید که مانع از این شود که کاندیداها با یک درصد کمی رأی در اولیه‌ها حق داشتن نمایندگان حامی در کنوانسیون داشته باشند. در نتیجه این تغییرات ایجاد شده توسط کمیسیون هانت، اولیه‌های کمتری در انتخابات سال ۱۹۸٤ برگزار گردید و تعداد نمایندگانی که قبل از برگزاری کنوانسیون خود را به یکی از کاندیدها متعهد نموده بودند به ۵۰ درصد کاهش یافت. والتر ماندل کاندیدای موفق در کنوانسیون دمکراتها، یک سیاستمدار قدیمی بود و نه یک کاندیدای محصول رسانه‌های خبری. ولی شکست او در انتخابات رئیس‌جمهوری سال ۱۹۸٤، منجر به تشکیل کمیسیون دیگری تحت عنوان «کمیسیون منصف»[2] گردید که وظیفه‌اش مروری بر قواعد گزینش نمایندگان کنوانسیون بود. اما تنها تغییر مهمی که این کمیسیون برای کنوانسیون ملی سال ۱۹۸۸ پیشنهاد نمود افزایش در نسبت «اَبَرنمایندگان» بود.

وقتی که یک رئیس‌جمهور در حال خدمت خواهان نامزدی دوباره برای انتخابات دوره بعدی است، معمولاً در یک موضع بسیار قوی در مقایسه با دیگران قرار دارد؛ زیرا رهبریت حزبی هنوز در اختیار رئیس‌جمهور است و برای جایگزین شدن او لازم است که رهبریت حزبی و عملکرد حزب او در سالهای قبل سخت مورد حمله قرار گیرد و این کار بسیار ساده‌ای نیست. ولی با مجبور نمودن کنوانسیون در اقدام برای رأی‌گیری درتعیین نامزد حزب، امکان به چالش طلبیدن رئیس‌جمهور فراهم می‌گردد.

رقابت در رأی‌گیری بعد از آن به وجود آمد که رئیس‌جمهور ترومن، برای

---

1 . Super delegates
2. Fairness Commission

دومین دوره در سال ۱۹٤۸، و همچنین رئیس‌جمهور روزولت برای چهارمین بار در سال۱۹٤٤ پیگیر نامزدی خود شدند. اما حتی در سال ۱۹٤۸ که رئیس‌جمهور از وجاهت بسیار کمی نیز برخوردار بود او در برابر چالش ضعیفی که امیدی به پیروزی آن نبود قرار گرفت و این چالش در سال ۱۹٤٤ هنوز بسیار ناچیزتر بود. در قرن نوزدهم، تعدادی از رؤسای جمهوری در دستیابی به نامزدی دوباره حزب خود برای این مقام ناموفق بودند. البته به استثنای فرانکلین پیرس، معاون سابق رئیس‌جمهوری که بعد از مرگ رئیس‌جمهور به این مقام دست یافت. هیچ رئیس‌جمهور خواهان نامزدی مجدد از سال ۱۸۸٤ تا کنون با شکست مواجه نگردیده است. رئیس‌جمهور ترومن گفت، یک رئیس‌جمهور در کاخ سفید همیشه در کنترل کنوانسیون ملی است. کنار کشیدن رئیس‌جمهور جانسون از رقابت برای نامزدی در سال ۱۹٦۸ یک حالت خاصی را ایجاد نمود، زیرا او ترجیح داد که منتظر کنوانسیون برای زیر سؤال رفتن قدرتش توسط رقبایش باقی نماند. در سال ۱۹۸۰، تلاش سناتور ادوارد کندی در جلوگیری از نامزدی دوباره رئیس‌جمهور کارتر ناموفق ماند.

وقتی که کنوانسیون در تعیین نامزد به نتیجه رسید آنگاه نامزد حزب طی سخنرانی مبسوط و احساسی، نامزدی حزب خود را می‌پذیرد و حمایت حزبی را در مبارزه انتخاباتی پیش‌رو دریافت می‌دارد. فردی که چند ساعت پیش در جلسه کنوانسیون مشغول شوخی کردن با نمایندگان حاضر در جلسه بود و با آنها بگو و بخند داشت، ناگهان تبدیل به فردی می‌شود که ممکن است رئیس‌جمهور بعدی ایالات متحده گردد. به محض آنکه نامزد حزب تعیین گردید، مبارزات درون حزبی که چندین ماه بر صحنه سیاست غلبه داشت بایستی تبدیل به رقابت بین حزبی گردیده و جراحات حاصله از مبارزات درون حزبی می‌باید التیام یابند تا بتوان یک جبهه حتی‌الامکان واحد در برابر حریف حزبی تشکیل داد. این تغییر موضع از اختلافات درون حزبی به اختلافات بین حزبی در دست‌یابی به پست‌ها،

چه در سطح رئیس‌جمهوری و چه در سطح ایالتی و محلی، یکی از عجایب صحنه سیاسی در آمریکا است. تبدیل یک کاندیدای شکست خورده به حامی رقیب برنده خود، غالباً انتقال کامل و زیبایی همچون تبدیل یک لارو به یک پروانه به نظر می‌رسد. در سال ۱۹۶۰، لیندن جانسون، یکی از قویترین مخالفین جان اف کندی، برای دست‌یابی به نامزدی رئیس‌جمهوری حزب دمکرات بود، با این حال، بعد از شکست خود یک شبه تبدیل به جفت کندی شده به عنوان نامزد معاون رئیس‌جمهوری کندی شروع به فعالیت نمود و ایالات جنوبی را تبدیل به رأی انتخاب کندی ـ جانسون کرد. اما مبارزه برای دست‌یابی به نامزدی حزب در کنوانسیون و اولیه‌ها که بازتابی از اختلافات درون حزبی است ممکن است اثرات تخریبی درازمدت بر وحدت حزبی نیز داشته باشد. بعضی مواقع، حتی یک تظاهر لفظی به نداشتن اختلاف درباره خط مشی‌های سیاسی و شخصیتی نیز از طرف رقبای شکست خورده هم‌حزبی تحمل نمی‌شود. رقبای بازنده ممکن است با نامزد حزبی به مصالحه‌ای نرسند و یا رهبران ایالتی و محلی حزبی ممکن است به شدت زیر پرچم حزبی به تلاش سیاسی به نفع کاندیدای حزب در منطقه خود نپرداخته و توجهی حتی به رهبریت حزبی نداشته باشند، بهمان سان بسیاری از دمکراتهای جنوب، جان اف کندی را در سال ۱۹۶۰ نادیده گرفته و یا در واقع سخت مخالف او بودند. در انتهای دیگر طیف، یک جناح شکست خورده ممکن است خود را از کاندید حزب جدا کرده و کاندیدای مستقل خود را معرفی نماید. در سال ۱۹٤۸، جناح جنوبی حزب دمکرات که از کاندیداتوری رئیس‌جمهور ترومن به خاطر یکی از برنامه‌هایش درباره حقوق مدنی سخت عصبانی بود حزب را رها کرده و از فرماندار کارولینای جنوبی، استورم تورمند، زیر پرچم لوایح «حزب حقوق ایالات»[1] حمایت نمود. غیرمتمرکز بودن نظام حزبی در آمریکا به سیاستمداران محلی ناراضی فرصت نجات را در شرایط نامناسب

---

1. Party Of States Right

می‌دهد. به تدریج که مبارزات انتخاباتی ۱۹٦٤ به پایان خود نزدیک‌تر گردید و مشخص شد که سیاستمدار جمهوری‌خواه، گلدواتر، میدان رابرای رئیس‌جمهوری رقیب دمکرات خود می‌بازد، بسیاری از طرفداران حزبیش کنار کشیده و این کاندید حزبی را عملاً در مبارزات انتخاباتیش تنها گذاشتند.

کنوانسیون ملی دو کارکرد دیگری نیز دارد که باید انجام دهد و این کارکردها عبارتند از: تعیین خط‌مشی‌های سیاسی حزبی و گزینش کاندیدایی برای معاونت رئیس‌جمهوری. قبل از آنکه کنوانسیون تشکیل گردد، یک کمیته قطعنامه‌ها یا کمیته مرامنامه به وجود می‌آید که محتوای برنامه‌های حزبی را مورد مطالعه قرار داده و به کنوانسیون گزارش نماید. غالباً مرامنامه‌های حزبی، اسناد طولانی و خسته کننده هستند که از عبارات و اصطلاحات کلی و مبهمی استفاده شده تا موجب نارضایتی بخشهای مهم حزبی نگردد، اما همیشه اینگونه نیست. پیشنهاد حمایت شدید از حقوق مدنی در برنامه سال ۱۹٤۸ دمکراتها، باعث انشقاق «دیکسی‌کراتها» از حزب گردید. در سال ۱۹٦۰، مرامنامه حزب جمهوری‌خواهان به یک موضوع بسیار جدال‌انگیز بین ریچارد نیکسون و فرماندار راکفلر تبدیل گردید، زیرا از دید راکفلر، مرامنامه حزبی بسیار مبهم و کلی بیان شده بود و او تهدید نمود که اگر تغییراتی در ساختار و ماهیت مرامنامه حزبی به وجود نیاید حتماً درجلسه کنوانسیون آن را به چالش خواهد کشید. ولی بطور کلی با توجه به ماهیت سیاست حزبی آمریکا، برنامه‌های حزبی نمی‌تواند خیلی جسورانه و احساساتی تدوین گردد و معمولاً این مرامنامه قبل از تعیین نامزد انتخاباتی تنظیم می‌شود، از اینرو نامزد تعیین شده وجداناً نمی‌تواند خیلی خود را متعهد به پذیرش آن احساس نماید. گزینش نامزد معاون رئیس‌جمهوری از طریق رأی‌گیری بعد از تعیین نامزد رئیس‌جمهوری انجام می‌شود. پست معاون رئیس‌جمهوری در طول تاریخ حیاتش بی‌اهمیت بوده است. در نتیجه، گزینش کاندیدایی برای این پست چندان مهم تلقی نمی‌گردد، به خصوص که این گزینش

در پایان جلسه کنوانسیون، زمانی که نمایندگان حاضر از فرط خستگی خواهان پایان پذیری هر چه سریعتر کنوانسیون هستند، بایستی انجام پذیرد. این پست به عنوان دادن رشوه یا باج سبیل به جناح بازنده حزبی در کنوانسیون است که با این وسیله توازنی در تعرفه انتخاباتی با انتخاب معاون رئیس‌جمهور از منطقه جغرافیایی متفاوت از منطقه نامزد رئیس‌جمهوری ایجاد گردد. اما در سالهای اخیر، اهمیت جایگاه معاون رئیس‌جمهوری رشد نموده و نتیجتاً یک نگرش متفاوت‌تری نسبت به نامزدی معاون رئیس‌جمهوری احساس می‌گردد. در سال ۱۹٤۰، رئیس‌جمهور روزولت تهدید نمود که اگر هنری والاس بعنوان نامزد معاون رئیس‌جمهوری انتخاب نگردد او برای دوره سوم خود را کاندید رئیس‌جمهوری نخواهد کرد. والاس و بعداً ریچارد نیکسون از معاونین فعال و مهم بودند. قتل جان اف کندی، اهمیت بالقوه فردی را که مسؤولیت معاون رئیس‌جمهوری را به عهده دارد افزایش داده است. در سال ۱۹٦٤، تا حدی به علت فقدان رقابت برای نامزدی رئیس‌جمهور در حزب دمکرات، مبارزه شدیدی بر سر نامزدی هوبرت هامفری به عنوان معاون رئیس‌جمهوری شکل گرفت. در یک اقدام غیر منتظره، رئیس‌جمهور جانسون پشت تریبون کنوانسیون قرار گرفت و هامفری را به نمایندگان در کنوانسیون معرفی نمود. گزینش اسپیرواگینو توسط ریچارد نیکسون، به عنوان معاون خود، برگشتی به نگرش قبلی کم اهمیت بودن پست معاون رئیس‌جمهوری بود، ولی کیفیت نامزدهای اخیر برای معاون رئیس‌جمهوری آرزوی واگذاری نقش بیشتری را به این اداره، بالاخص شناخت این حقیقت که مرگ یا استعفای رئیس‌جمهور، معاون او را به این مقام می‌رساند، افزایش می‌دهد. گزینش «جرالداین فرارو» در سال ۱۹۸٤، به عنوان اولین زن نامزد معاون رئیس‌جمهور، هر چند که ناموفق بود ولی بیانگر تلاش دمکراتها در جذب بخش اعظمی از رأی زنان محسوب می‌گردید.

مبارزات انتخاباتی و الکترول کالج

پراکندشدن کنوانسیون‌های ملی، پایان بخش فرآیند طولانی و خسته‌کننده گزینشی است که کاندیداها برای آن ماهها و حتی سالها، کار، برنامه‌ریزی و مبارزه نموده‌اند. بعد از یک توقف کوتاه، انتخابات تعیین‌کننده با شدت هر چه بیشتر و مبارزه‌ای بس مشکل‌تر شروع می‌گردد و تا روز انتخابات در اولین روز سه شنبه بعد از اولین دوشنبه ماه نوامبر بطور فزاینده‌ای به شدت آن افزوده می‌شود. مردم آمریکا، حکم نهایی خود را درباره آنانی که آرزوی رئیس‌جمهور شدن را دارند، خواهند داد. با این حال نحوه مبارزات و ماهیت خود نهاد رئیس‌جمهوری متکی به ماشین الکترالی است که پدران بنیانگذار در سال ۱۷۸۷ آن را بنا نهادند. همانطوری که استراتژی سیاست نامزدی رئیس‌جمهوری با نیاز دستیابی به یک اکثریت مطلق آراء در کنوانسیون تعیین می‌گردد، به همین منوال، استراتژی مبارزات رئیس‌جمهوری با نیاز دستیابی به اکثریت مطلق در آراء الکتروکالج تدوین می‌گردد. هر چند که آمریکاییان در ابتدای نوامبر برای رئیس‌جمهوری رأی می‌دهند و چند ساعت بعد از بسته شدن صندوقها نتیجه انتخابات به یک اطلاعات عمومی تبدیل می‌شود؛ ولی در واقع بعد از گذشت یک ماه از این تاریخ، هنگامی که الکتروکالج آرای خود را می‌دهد، آنگاه رئیس‌جمهور رسماً انتخاب می‌شود. هر چند که این مراحل به خودی خود جنبه فرمالیته داشته و به سختی می‌تواند توجه عام را به خود جلب نماید بنابراین یک روالی است که اثر عمیقی بر چگونگی روند انتخابات رئیس‌جمهوری، استراتژی مدیران مبارزات انتخاباتی کاندیداها و نوع کاندیداهائی که برای رئیس‌جمهوری گزینش می‌شوند، خواهد داشت.

در پایان قرن هجدهم، بنیانگذاران قانون اساسی آرزومند بودند که انتخابات رئیس‌جمهوری به دور از اغتشاشات و غوغاسالاری سیاسی برگزار گردد. آنها زمانی در حال خلق یک رئیس انتخابی حکومتی بودند که تجربه‌ای از حکومت

دمکراتیک وجود نداشت، [در اروپا] لوئیز شانزدهم هنوز در مصدر تاج و تخت بود، هوهن‌زولرن و هابسبورگ بر اروپا غلبه داشتند و حتی در انگلستان یک آریستوکراسی وراثتی در همکاری با یک پادشاه و مجلسی فاسد و غیر نماینده عوام حکومت می‌کرد. آمریکاییان، البته با رعایت احتیاط، در حال مبادرت ورزیدن به یک اقدام جسورانه آزمایشی بودند که مبادا این مقام بالقوه قدرتمند به یک عوام فریب سپرده شود. بنابراین، آنها یک سیستم انتخابات غیر مستقیم رئیس‌جمهور را ابداع نموده و یک الکتروکالجی را آفریدند که در آن هر ایالت به نسبت تعداد سناتورها و نمایندگان مجلس خود رأی الکتروکالج داشته باشد. قانون‌گذاران ایالتی تعیین‌کننده شیوه گزینش الکترولهای خود بوده و سپس الکترولها از بین نامزدهای رئیس‌جمهوری مناسب‌ترین فرد را بدور از جار و جنجالهای انتخابات عمومی برمی‌گزینند. امروزه الکترولها توسط آراء عمومی در نوامبر انتخاب می‌شوند ولی طبق قانون هنوز این الکترول کالج است که تصمیم نهایی را در دسامبر اتخاذ می‌نماید. به طور دقیق، زمانی که یک آمریکایی رأی خود را به رئیس‌جمهور می‌دهد او در حقیقت بین لیستهای رقابتی کاندیداهای الکترول‌کالج گزینش می‌نماید، هر چند که امروزه اسامی کاندیداهای رئیس جمهوری بر روی تعرفه آراء ثبت شده است.

البته این عقیده که اعضاء الکترول کالج با سکوت و آرامش می‌توانند رئیس‌جمهور را با اتکا به بهترین قضاوت خود انتخاب نمایند، یک توهم بیش نیست. مکانیزم تشکیلات سیاسی خیلی سریع وارد این فرایند گردیده و کاندیداهای الکترول کالج بیش از موعد مقرر خود را متعهد به رأی به یکی از کاندیداهای رقیب برای رئیس‌جمهوری می‌نمایند؛ بنابراین، اعضاء الکترول کالج هر نوع قضاوت فردی را کنار گذاشته و صرفاً تصمیم رأی‌دهندگان ایالت را منعکس می‌نمایند. الکترول کالج‌ها حتی جلسه‌ای به عنوان یک ارگان جهت تبادل نظر تشکیل نمی‌دهند، اینها در مرکز ایالت گردهم آمده و آرای خود را می‌دهند و

سپس آرای آنها به واشنگتن منتقل می‌گردد.

این یک واقعیت است که عملکرد الکترول کالج هنوز تبدیل به یک رفتار فرمالیته کامل نشده است. بعضی مواقع الکترول کالج‌هایی عقاید خود را بعد از انتخابات نوامبر تغییر داده و می‌تواند از دادن رأی به کاندیدایی که خود را قبلاً به او متعهد کرده بودند، سرباز زنند. در سال ۱۹۴۸، یک الکترول از ایالت تنسی به جای دادن رأی به رئیس‌جمهور ترومن که برنده ایالت تنسی بود به کاندیدای گروه معروف به «حقوق ایالتها» رأی داد و در سال ۱۹۵۶، یک الکترول ایالت آلاباما از دادن رأی به استوینسون که قبلاً خود را به او متعهد نموده بود، خودداری کرد. در انتخابات سال ۱۹۶۰، یک الکترول از ایالت اوکلاهما تعهد نمود که به ریچارد نیکسون رأی خواهد داد ولی در عوض حامی سناتور بیرد گردید، و در سال ۱۹۶۸، یک الکترول در ایالت کارولینای شمالی رأی خود را از نیکسون به جرج والاس تغییر داد.

این انحرافات کوچک از رویه متعارف، تفاوتی را درنتیجه آرای الکترول کالج ایجاد نکرد، ولی استراتژیهایی که در بعضی از ایالات جنوبی در گذشته اعمال می‌شد بطور بالقوه از اثرات مهمتری برخوردار بود. درانتخابات سال ۱۹۶۰، دمکراتهای ناراضی ایالت آلاباما و می‌سی‌سی‌پی از کاندیداتوری جان‌اف‌کندی، با هدف تأسیس حزب سوم به عنوان یک جایگزین، اقدام به ارایه لیستی از الکترول کالج‌های غیرمتعهد نمودند. این به یک معنا برگشت به عقیده پدران بنیانگذار بود، زیرا قصد بر این بود که الکترولها نبایستی خود را به یکی یا دیگر کاندیدا متعهد نمایند، بلکه باید آزاد باشند که رأی خویش را بر اساس نتایج انتخابات در سایر ایالات بدهند. اگر نتیجه انتخابات بر حسب آراء الکترولها خیلی نزدیک بود، آنگاه این الکترولهای غیر متعهد می‌توانستند توازن را به نفع یکی از کاندیدها که حاضر به رعایت نقطه نظرات ایالات جنوبی بود، تمام نمایند، در غیر این صورت انتخابات را به مجلس نمایندگان خواهند کشاند. هرچند که از نظر رأی عمومی،

کاندیداها چندان فاصله‌ای از هم نداشتند، اما با توجه به آراء الکترول کالج، کندی از حاشیه مطلوبی برخوردار بود، ولی الکترول کالج‌های غیر متعهد در ایالات می‌سی‌سی‌پی و تعدادی از الکترول کالج‌های غیر متعهد در آلاباما، به سناتور بیرد رأی دادند.

بنابراین، الکترول کالج‌ها در نگاه اول ممکن است یک مکانیزم پیچیده برای ثبت غیر مستقیم اراده مردم به نظر آید، ولی به هیچ وجه این چنین نیست. برای درک اینکه چرا ساختار الکترول کالج اینقدر مهم می‌گردد، لازم است عواملی را که باعث می‌شود ایالات از مکانیزم الکترول کالج استفاده نمایند مورد بررسی قرار گیرد. قانون اساسی صرفاً ذکر نموده است که «الکترولها در ایالات خود تشکیل جلسه داده و با رأی خود رئیس‌جمهور و معاون رئیس‌جمهور را تعیین نمایند». ولی سخنی درباره چگونگی دادن رأی بیان نشده است. بدیهی‌ترین روش آن خواهد بود که رأی الکترول کالج به نسبتی که کاندیداها آراء عمومی را در انتخابات بدست آورده‌اند، تقسیم گردد. در این صورت نیویورک در سال ۱۹۶۰، می‌توانست ٤٥ رأی الکترول کالج خود را همانطوریکه در جدول زیر ذکر شده بین کندی و نیکسون تقسیم نماید.

جدول (۷) : رأی انتخابات ایالت نیویورک (تقسیم فرضی)

کاندیداها	درصد آرا عمومی	آرا الکترو کالج
کندی	۵۲/۵	۲٤
نیکسون	٤۷/۳	۲۱

به نظر می‌رسد تقسیم فوق‌الذکر عادلانه‌ترین شیوه بیان نظرات هفت میلیون نیویورکی باشد که در انتخابات شرکت کرده‌اند. در واقع ایالتها آراء را به این شیوه اختصاص نمی‌دهند، بلکه طبق عرف، آراء الکترول کالج یک ایالت به کاندیدایی داده می‌شود که اکثریت آرا عمومی را به خود اختصاص داده است. بنابراین طبق

مثال بالا همه ٤٥ رأی الکترول کالج نیویورک از آن کندی گردید.

نتیجه این شیوه در اختصاص آرای الکترول، افزایش اثر عوامل منطقه‌ای و جغرافیایی در گزینش و انتخاب کاندیداهای رئیس‌جمهوری است. اهمیت ایالات پرجمعیت بطور غیرمتناسبی افزایش می‌یابد. یک کاندیدا برای موفقیت در انتخابات بایستی اکثریت مطلق آراء الکترول کالج را بدست آورد و رأی تعداد کمی از ایالات نسبتاً بزرگ او را کاملاً درموقعیت دست‌یابی به این هدف قرار خواهد داد.

در انتخابات سال ۱۹٦۸، در حالیکه ۰/۷ درصد از آرای عمومی، نیکسون پیروز را از هامفری بازنده جدا می‌کرد ولی تعداد آراء مورد لزوم برای انتخاب شدن ۲۷۰ رأی از کل ۵۳۸ رأی الکترولها بود. در صورتیکه هدف دست‌یابی به این عدد باشد، آرای بزرگ نیویورک ٤۳ رأی، کالیفرنیا ٤۰ رأی، پنسیلوانیا ۲۹ رأی، ایلی‌نویز و اوهایو هر کدام ۲٦ رأی و تکزاس ۲۵ رأی بطور حساسی با اهمیت می‌شود. هر کاندیدا امیدوار است که اکثریت این ایالات بزرگ همراه با گروهی از ایالات متوسط نظیر ماسه‌چوست، نیوجرسی، و ویرجینیا و تعدادی از ایالات کوچکتر را برای رسیدن به این عدد سحرآمیز به دست آورد. بنابراین ملاحظه می‌گردد که ایالات با شهرهای بزرگ نقش نامتناسبی در انتخاب رئیس‌جمهوری داشته و درنتیجه موجب شکاف وسیعی بین سیاست رئیس‌جمهور و کنگره می‌گردد. بسیار واضح است که یک رأی داده شده توسط یک رأی‌دهنده در ایالات شمال شرقی و محدوده شمال مرکزی، بطور بالقوه از ارزشی بیشتر از یک رأی داده شده در ایالات شمال غربی بر خوردار است. از این رو، طبیعتاً نامزدهای رئیس‌جمهوری بیشتر توجه خود را به این مناطق متمرکز نموده و نسبت به آنها بیشتر حساس و پاسخگو هستند. به همین دلیل احزاب سیاسی به انتخاب کاندیداهای خود از این حوزه‌ها متمایل هستند تا جذابیت بیشتری برای آنها ایجاد نمایند. معمولاً الکترول کالج حاشیه پیروزی را توسط کاندیداهای موفق

مبالغه‌آمیز می‌نماید. در سال ۱۹٦۰، آرای عمومی جان اف کندی فقط یک درصد بیشتر از نیکسون بود ولی او ٦۲ درصد از الکترول کالج‌ها را در برابر ۳٦ درصد نیکسون به خود اختصاص داد. رئیس‌جمهور جانسون در سال ۱۹٦٤، با ٦۱ درصد آراء عمومی توانست ۹۰ درصد الکترول کالج را به دست آورد. از طرف دیگر این امکان نیز وجود دارد که یک کاندیدای برنده از آرای عمومی کمتری در برابر رقیب خود برخوردار باشد. این وضعیت در انتخابات سال ۱۸۷٦ و ۱۸۸۸ پیش آمد و می‌توانست کاملاً در سال ۱۹٦۰ نیز اتفاق افتد.

این نتیجه عجیب محصول شیوه قرن هجدهم انتخاب رئیس‌جمهور در شرایطی حادث می‌گردد که هیچ یک از کاندیداها موفق به دست‌یابی به یک اکثریت مطلق در الکترول کالج نشوند. در این حالت سرنوشت انتخابات، تقریباً با یک اقدام خارق‌العاده در مجلس نمایندگان، روشن می‌گردد. مجلس از بین سه نفر از دارندگان بیشترین الکترول کالج یکی را از طریق رأی‌گیری برمی‌گزینند و این کار را با دادن فقط یک رأی به الکترول کالج‌های هر ایالت بدون توجه به جمعیت و تعداد الکترول‌کالج انجام می‌دهد. بنابراین، ایالت نیویورک قدرتی مساوی با ایالت نیومکزیکو خواهد داشت. گروه نمایندگی هر ایالت پس از رأی‌گیری داخلی در بین خود و سپس با توجه به اکثریت، رأی خود را صادر می‌نماید. همانطوریکه هیأت‌های نمایندگی ممکن است از اعضای هر دو حزب باشند، رأی آنها نیز بین دو حزب تقسیم شده و تحت بعضی از شرایط، اعضای مجلس نمایندگان نیز بر اساس خطوط حزبی بر روی یکی از کاندیدها به مصالحه دست یابند و کاندیدای حزبی خود را که نسبت به او معترض بودند، رها نمایند. نتیجه چنین رأی‌گیری در مجلس می‌تواند یک گزینش خارق العاده باشد که در آن بیان اراده عمومی به فراموشی سپرده می‌شود. حتی احتمال نتایج عجیب و غریب‌تر از این نیز وجود دارد. طبق قانون اساسی، یک کاندیدا برای انتخاب شدن باید همچون الکترول کالج، اکثریت مطلق آرای مجلس نمایندگان را به دست

آورد ولی آن قدر باید رأی‌گیری تکرار شود تا این نتیجه حاصل گردد. در حالیکه در الکترول کالج فقط یک بار رأی‌گیری می‌شود. اما فرض نمایید که یک بن بست به وجود آید و هیچ یک از نامزدها نتواند با نداشتن رأی اکثریت لازم به عنوان رئیس‌جمهور انتخاب گردند. قانون اساسی در چنین مواردی بیان می‌دارد اگر تا روزی که قرار است رئیس‌جمهور جدید رسماً اعلام گردد کسی به این مقام انتخاب نگردید در این صورت مسؤولیت پست به معاون منتخب محول خواهد شد. البته اگر الکترول کالج نتوانست رئیس‌جمهور را انتخاب نماید طبیعتاً قادرنخواهد بود که یک اکثریت مطلق را نیز برای کاندیدای معاون رئیس‌جمهوری به دست آورد. در چنین مواردی سنا معاون رئیس‌جمهور را از بین دو نفر از معاونین کاندیداهای رئیس‌جمهوری که بیشترین آراء الکترول کالج را به خود اختصاص داده است، انتخاب می‌نماید. نامزد معاون رئیس‌جمهور یک حزب، با یک اقلیتی از آرای عمومی، می‌تواند معاون رئیس‌جمهوری گردیده و برای مدتی هم رئیس‌جمهور باشد، هر چند که چنین وضعیت حادی هرگز رخ نداده است ولی انتخابات در دو مورد به مجلس نمایندگان کشیده شده و آن انتخابات رئیس‌جمهوری سالهای ۱۸۰۰ و ۱۸۲٤ بود. در مورد اول، تامس جفرسون به عنوان رئیس‌جمهوری انتخاب گردید اما بعد از ۳٦ بار رأی‌گیری در مجلس نمایندگان. در مورد دوم، انتخاب جان کونیسی آدامز بود که سرنوشت او وابسته شد به یک رأی گروه نمایندگان نیویورک به نام «جنرال استیفن ون رن‌سالر»[1] که تصمیمش برای دادن رأی به آدامز به نظر می‌رسد که به روش عجیبی اتفاق افتاده باشد. هنگامی که «ون رن‌سالر» روی صندلی خود در مجلس نشست و شروع کرد به فکر کردن که چگونه رأی دهد، سرش را برای دعا به پایین انداخت و چشمش به تکه کاغذی افتاد که روی آن اسم آدامز نوشته شده بود. او خم گردید و این تکه کاغذ را برداشت و آن را به عنوان رأی خود تحویل داد و مشکل حل گردید.

1. General Stephen Van Renssalaer

در انتخابات سال ۱۹۶۸، امکان رسیدن به یک بن بست به نظر می‌رسید که واقعیت پیدا کند. ورود فرماندار جرج والاس به عنوان کاندیدای حزب سوم به نام «حزب مستقل آمریکا» ممکن بود مانع از آن گردد که یکی از کاندیداهای دو حزب موفق به دریافت اکثریت مطلق الکترول کالج‌ها گردد. والاس امیدوار بود که اگر این اتفاق بیفتد آن وقت او می‌توانست از موقعیت خود برای گرفتن امتیازاتی از یکی از دو کاندیدا دربارهٔ حقوق مدنی به عنوان یک مصالحه به نفع او کنار رود. اگر انتخابات به مجلس کشانده می‌شد این امکان میسر می‌گردید که ایالات جنوبی قادر گردند بن بستی را در آنجا ایجاد نموده که احتمال یک نتیجه فاجعه آمیز را برای نظام سیاسی می‌توانست در بر داشته باشد. در سال‌های ۱۹۹۲ و ۱۹۹۶، راس پروت می‌توانست نقش مشابه‌ای را داشته باشد ولی او نتوانست حتی یک رأی الکترول کالج هم در هر یک از این دو انتخابات برگزار شده بدست آورد.

این پیچیدگی‌ها در نظام الکترول کالج موجب پیشنهادهای زیادی برای اصلاح یا حذف الکترول کالج شده است. ولی شاید مهمترین انتقاد این باشد که این نوع نظام انتخاباتی تنها پدیده واقعاً ملی در تقویم سیاست آمریکا را ناخواسته تبدیل به فرایند شکل‌گیری ائتلافات منطقه‌ای می‌نماید. در قالب این بافت است که مبارزات رئیس‌جمهوری جریان می‌یابد. دانشجویان مکتب «رفتارگرای‌رأی» متذکر گردیده‌اند که مبارزات انتخاباتی کمی بیشتر از اجرای آئین‌های مناسکی است که کاندیدا می‌باید آن را طی نماید. هرچند که تأثیر رفتار آنها بر نتیجه انتخابات بسیار اندک بوده و معمولاً به هیچ وجه تناسبی با زمان، انرژی و پولی که هزینه می‌شود ندارد، با این وجود، هیچ سیاستمداری جرأت چنین تصوّری را ندارد؛ مطمئناً نه در رقابت‌های بسیار نزدیک شبیه سال ۱۹۶۰ که تقریباً هر جنبه‌ای از مبارزه نظیر تلگرام حمایت کندی از مارتین لوترکینگ، رهبر زندانی سیاهپوست، یا عرق نمودن راحت نیکسون در برابر دوربین‌های تلویزیونی

می‌توانست تعیین کننده باشد. با این وجود، هرچند که فعالیت‌های انتخاباتی به رأی‌دهندگان فرصت مشاهده و انتخاب بین دو کاندیدای رقیب را می‌دهد، نقش اساسی‌تر دیگری هم در نظام سیاسی ایفا می‌نماید. این اولین قدمی است که رئیس‌جمهور آتی خود را به عنوان رهبر کشور تثبیت کرده و بنای پایگاه اقتدار خود را به وجود می‌آورد. هر رئیس‌جمهور مجبور است تا حدی اقتدار فرهیخته خود را در بین مردم گوناگون فردگرای سراسر کشور به نمایش گذارد، زیرا همانگونه که بعداً مشاهده خواهیم نمود، قدرت واقعی رئیس‌جمهوری بستگی به توانمندی تثبیت خود در جایگاه رهبریتی ملی دارد. اختیارات رئیس‌جمهوری بسیار فراوان است ولی ماشین قانون اساسی پیچیدگی و موانع فراوانی را در برابر اعمال اقدامات قدرتمندانه مؤثر قرار داده است، بنابراین رئیس‌جمهور باید قادر باشد که دیدگاه خود را با اتکای محض بر نیروی اراده خود بر ماشین سیاسی تحمیل نماید. لازمه موفقیت در این امر برخورداری قاطع از حمایت عمومی است. البته این امر، در مورد افرادی نظیر ژنرال آیزنهاور، که هنگام ورودشان به رقابت برای رئیس‌جمهوری از شهرت ملی برخوردار هستند، نمی‌تواند صادق باشد و این گونه افراد البته بسیار اندک هستند.

وجود تلویزیون و هواپیما فرصتی را فراهم گردانیده که کاندیداها هم اکنون قادرند شخصیت سیاسی خویش را در یک کشور با ۲۶۵ میلیون نفر جمعیت که مردم آن در یک پهنه با هزاران مایل متر مربع پراکنده هستند، بشناسانند. مباحثات پیرامون خط‌مشی‌های سیاسی ممکن است به خاطر شرایط زمانی در فعالیتهای انتخاباتی مهم باشد، ولی مبارزات انتخاباتی اصولاً میدان رقابت‌های شخصیتی است. ماهیت این نظام انتخاباتی دمکراتیک این گونه است که کاندیداهای جویای خلق موضع مرجعیت پیرامون خود باید خویشتن را در یک فرآیند خواهان کار و تلاش فراوان و مهلک و مطمئناً تحت بعضی شرایط تقریباً تحقیرآمیزی قراردهند. در جریان رقابت‌ها ممکن است یک کاندیدا مجبور به مسافرت روزانه به بیش از

۵۰۰۰ مایل شود و تنها در یک روز دو سخنرانی در دو سوی کشور داشته باشد. آنها تجمعات بزرگی را مورد خطاب قرار داده و ممکن است با تعدادی از افراد در یک گوشه خیابان به گفتگو بپردازند. کاندیداها، تا حدی که برای یک انسان ممکن است، تلاش می‌نمایند که با مردم دست داده و در حالیکه پیشانی بندهای مضحک این گروه یا آن گروه را بر سر دارند، تصویربرداری شوند و یا نظیر رئیس‌جمهور ایالات متحده در حال رقابت برای انتخاب دوباره در سال ۱۹۶۴، در میان هلهله و خنده و کف تحسین تماشاچیان خود، در حالیکه سوار بر زین یک اسب است، غریو گاوچرانها را تقلید نماید. فردی که آرزوی رئیس‌جمهور شدن را دارد باید بتواند رأی‌دهندگان را قانع نماید که او نیز همزمان همچون آنها یک انسان عادی است که مسایل و معضلات زندگی روزمره را درک می‌نماید و قادر است با مسایل پیچیده جنگ و صلح و تصمیماتی که عمیقاً اثر گذار بر نحوه زندگی همه آمریکاییان است، مواجه گشته و از عهده آن برآید.

انتخابات مجلس نمایندگان و سنا

انتخاب رئیس‌جمهور هر چهار سال یک بار اتفاق می‌افتد، ولی برای $\frac{۱}{۳}$ از سناتورها و کل نمایندگان مجلس هر دو سال یکبار انتخابات برگزار می‌شود. بنابراین، زمانی که رئیس‌جمهور در میانه دوره خدمت خود بوده و تازه شروع به بالا رفتن به سوی آزمون قدرت در انتخابات رئیس‌جمهوری دو سال بعد کرده است، بخش اعظمی از قانون‌گذاران برای انتخاب دوباره آماده می‌شوند. این انتخابات میان‌دوره‌ای در خیلی از جنبه‌ها با انتخابات سالهای رئیس‌جمهوری متفاوت است و نتایج آن می‌تواند از اهمیت حیاتی برای رئیس‌جمهور متصدی برخوردار باشد. در بدترین حالت، انتخابات میان‌دوره‌ای می‌تواند منجر به تغییر کنترل گردد، به شکلی که یک حزب در کنترل رئیس‌جمهوری و حزب دیگر در کنترل مجلس نمایندگان یا سنا و یا هر دو مجلس. همان گونه که در سال ۱۹۹۴

اتفاق افتاد، جمهوری‌خواهان اکثریت را در هر دو مجلس نمایندگان و سنا از آن خود نمودند و رئیس‌جمهور کلینتون هنوز دو سال از دوره تصدی خود را جهت تکمیل دوره پیش‌رو داشت. در دو سال باقی مانده، این رئیس‌جمهور دمکرات مجبور بود که با یک کنگره جمهوری‌خواه و یا بر عکس دست و پنجه نرم کند.

تفکیک اساسنامه‌ای بین کنگره و رئیس‌جمهوری می‌تواند منجر به وضعیتی گردد که در آن رئیس‌جمهور در کل دوره چهار ساله خود مواجه با تسلط حزب مخالف خود در کنگره گردد. در انتخابات ۱۹۵۶، مردم آمریکا آیزنهاور رئیس‌جمهور جمهوری‌خواه را با اکثریت آراء بسیار بالایی دوباره به رئیس‌جمهوری برگزیدند، ولی در مقابل، یک اکثریت دمکرات را برای سنا و مجلس نمایندگان انتخاب کردند. با این حال، نظام حکومتی فلج نگردید زیرا به قدر کافی دمکراتها آماده همکاری با رئیس‌جمهور جمهوری‌خواه بودند تا نظام کارایی خود را از دست ندهد. در انتخابات سال ۱۹٦۸ و ۱۹۷۲ رئیس‌جمهور جمهوری‌خواه انتخاب گردید ولی هر دو مجلس سنا و نمایندگان در دست اکثریت دمکراتها در طول چهار سال دوره تصدی رئیس‌جمهوری قرار گرفت.

به طور منظم، در انتخابات میان‌دوره‌ای، حزب رئیس‌جمهور حامیان خود را از دست داده و بعضی مواقع تغییر در قدرت حزب ممکن است قابل توجه باشد. در میان‌دوره تصدی رئیس‌جمهوری جانسون در سال ۱۹٦٦، دمکراتها ٤۷ کرسی را در مجلس نمایندگان به جمهوری‌خواهان باختند. این از دست دادن حمایت تا حدی مربوط به دلیل سرخوردگی طبیعی از حزب در اقتدار و تا حدی نیز مربوط به مسایلی بود که در میان‌دوره در مقایسه با سالهای انتخابات رئیس‌جمهوری از اهمیت قابل توجهی برخوردار می‌شوند. بنابراین، در میان‌دوره، رئیس‌جمهور با یک مسأله تاکتیکی مشکلی مواجه است و آن این است که تا چه حد او و اعضای مدیریتش به نفع حزبش در انتخابات کنگره باید تلاش نمایند. خطراتی هم در حمایت کم و هم در حمایت تمام و کمال از اعضاء هم‌حزبی وجود دارد. اگر

رئیس‌جمهوری به طور فعال خود را متعهد به پیروزی حزبش نماید در صورت ناکامی کاندیداهای هم‌حزبیش به معنی شکست او خواهد بود. تحت چنین شرایطی، اعتبار رئیس‌جمهور دچار آسیب جدی گشته و نتیجه آن خسران دو چندان به امیدهای او در جلب حمایت کنگره نسبت به خط‌مشی‌هایش در دو سال باقی مانده دوره تصدی خود خواهد بود. بعلاوه، اگر رئیس‌جمهور تلاشی سرسختانه در جهت حمایت از اعضاء هم‌حزبیش برای کنگره نماید، تا حدی اعضای حزب دیگر کنگره را که می‌توانستند هوادار خط‌مشی‌های رئیس‌جمهور باشند و یا در صورت نیاز متکی به حمایت آنها گردد، نسبت به خود بدگمان نماید. از سوی دیگر اگر او خود را از میدان مبارزه که اعضای هم‌حزبیش درگیر آن هستند دور نگه دارد ممکن است روحیه حزبش را تخریب نموده و اعضای کنگره‌ای را که احساس می‌نمایند به گردن او حق دارند از خود برنجاند. این مشکل، با توجه به این حقیقت که تعدادی از سرسخت‌ترین دشمنان خط‌مشی‌هایش را باید در بین سناتورها و نمایندگان هم‌حزبیش جویا باشد و رئیس‌جمهور علاقه چندانی به حضور آنها در کنگره بعدی نخواهد داشت، دو چندان می‌شود. یک راه حل احتمالی مشکل آن است که رئیس‌جمهور در انتخابات میان دوره به صورت گزینشی از آن گروه از اعضای حزبش در کنگره که حامی خط‌مشی‌های سیاسی او بودند حمایت نماید. ولی این یک استراتژی حیله‌گرانه است و موجب عصبانیت مخالفین حزبی رئیس‌جمهور در کنگره خواهد گردید و ممکن است کاملاً در باتلاق سیاست ایالتی و محلی در میان‌دوره کاملاً موفق نگردد. در تلاش برای حذف این مشکل و نزدیک کردن کنگره به رئیس‌جمهوری، لیندن جانسون، رئیس‌جمهور وقت، یک الحاقیه به قانون اساسی پیشنهاد نمود که بر اساس آن به نمایندگان مجلس یک دوره چهار ساله را اعطا می‌نماید تا همزمان با انتخابات رئیس‌جمهوری گردد، ولی به نظر می‌رسد که ایجاد چنین تغییری در قانون اساسی از احتمال بسیار ضعیفی برخوردار باشد.

ماهیت دقیق رابطه بین نیروهای مؤثر بر انتخابات رئیس‌جمهوری و نیروهای متنفذ بر انتخابات کنگره، حتی در سالهای انتخابات رئیس‌جمهوری خیلی روشن نیست. بعضی مواقع اقبال یک حزب در انتخابات کنگره بستگی به اقبال نامزد آن حزب در انتخابات رئیس‌جمهوری دارد، اما تا چه حد منش و محبوبیت نامزد رئیس‌جمهوری نتایج انتخابات مجلس و سنا را تحت تأثیر قرار می‌دهد؟ آیا نامزد موفق رئیس‌جمهوری اعضاء هم‌حزبیش را دنبال‌کشان وارد کنگره می‌نماید؟ این وضعیت در ارتباط با نامزد رئیس‌جمهوری فاقد منش قوی چگونه است؟ آیا او به اقبال پیروزی هم قطاران حزبیش صدمه خواهد زد؟ در سال ۱۹۵۲، جمهوری‌خواهان کنترل مجلس نمایندگان و همچنین سنا را برای اولین بار بعد از سال ۱۹۲۸ به دست گرفتند. آیا این اثر رقبای رئیس‌جمهوری بود که در آن جمهوری‌خواهان به خاطر اسم جادوئی آیزنهاور در انتخابات کنگره موفق گردیدند؟ در حالیکه آیزنهاور در چهار سال بعد حتی با درصد بیشتری از آراء دوباره انتخاب گردید، اما این بار دمکراتها، سنا و مجلس نمایندگان را که در انتخابات میان‌دوره‌ای ۱۹٤٥ از آن خود کرده بودند، حفظ نمودند. اُبهت نام آیزنهاور نتوانست در آن هنگام کمکی چندان به نامزدهای هم‌حزب او برای کنگره نماید. اگر جان اف کندی در سال ۱۹٦۰ در مقایسه با کاندیداهای نمایندگی حزبش در کنگره از موفقیت چشم‌گیری برخوردار نبود، آیا به دلیل سوار بودن بر دم اعضای هم‌حزبش در کنگره به مقام رئیس‌جمهوری رسید یا اگر کندی نبود دمکراتها در دست‌یابی به کنگره موفق‌تر بودند؟ هیچ پاسخ روشنی برای این پرسش وجود ندارد. زیرا به اصطلاح اثر دم شیر، یکی از رموز سیاست در آمریکا به شمار می‌رود. شواهد دلالت بر آن دارد که یک نامزد محبوب رئیس‌جمهوری ممکن است اثر قابل توجهی بر روی حضور شرکت‌کنندگان در انتخابات داشته باشد ولی احتمالاً چندان اثری بر ماهیت رأی آنها در انتخابات کنگره‌ای نداشته باشد. واکنش رأی‌دهندگان نسبت به کاندیداهای کنگره به نظر

می‌رسد بیشتر بستگی به عوامل محلی داشته تا نفوذ رهبران ملی حزبی. اگر این امر واقعیت داشته باشد می‌توان ادعا نمود که عوامل محیطی از بیشترین اهمیت در تأثیرگذاری بر سیاست در آمریکا برخوردار است، زیرا نوع نگرشهای رأی‌دهندگان است که تعیین‌کننده سطح حمایت سناتورها و نمایندگان از خط‌مشی‌های رئیس‌جمهور در کنگره می‌گردد. اگر انتخاب دوباره اعضای کنگره بیشتر بستگی به مسایل محلی و نگرشهای موجود داشته تا جذابیت نامزد رئیس‌جمهوری، در این صورت اعضای کنگره صرفاً به عنوان نمایندگان مستقل به وظیفه قانون‌گذاری خود بدون توجه به سایر ملاحظات عمل می‌نمایند و زمانی از رئیس‌جمهور حمایت خواهند کرد که احساس کنند این خواست موکلین آنها است.

بنابراین شکاف بین سیاست رئیس‌جمهوری و کنگره، که توسط طراحان قانون اساسی در سال ۱۷۸۷ به وجود آمده بود، به دلایل گوناگون عریض‌تر گردیده است. یک دلیل عمده دیگری نیز وجود دارد که به واسطه آن تنش بین رئیس‌جمهور و کنگره افزایش یافته است و آن اثر تغییر مغرضانه تقسیمات کشوری و تقسیمات نامتناسب حوزه‌های انتخاباتی کنگره است. تغییر مغرضانه تقسیمات کشوری موجب اقدام به کشیدن خطوط مرزی به شکلی می‌گردد که یک حزب در مقایسه با حزب دیگر از شانس بیشتری در پیروزی برخوردار باشد. خطوط مرزی حوزه‌های کنگره‌ای توسط قانون‌گذاران ایالتی کشیده می‌شود و این مرزها را می‌توان به روشی تعیین نمود که قدرت یک حزب در آن حوزه بیشتر از حزب دیگر گردد. به همین منوال، مرزها را می‌توان به گونه‌ای ترسیم کرد که تمرکز حامیان یک حزب در چند حوزه یک اکثریت بزرگی را برای آن حزب به وجود آورد، در حالی که حزب دیگر حوزه‌های دیگری را با یک اکثریت کم از آن خود نماید. شیوه دیگری که می‌تواند آوانتاژ (فرصت) غیرمنصفانه‌ای به یک حزب نسبت به حزب دیگر دهد آن است که حوزه‌ها با اندازه‌های متفاوتی به

وجود آید تا حوزه‌های کنگره‌ای سهمیه‌های جمعیتی نامتناسبی را در خود جای دهد. این کار با کشیدن عمدی مرزها به شکلی که یک حوزه جمعیتی دو یا سه برابرحوزه‌ای دیگر داشته باشد انجام شدنی است، یا می‌توان آنرا با بی‌توجهی نسبت به تحرکات جمعیتی به وجود آورد. تا همین اواخر تقسیم نامتناسب حوزه‌های انتخابی قانون‌گذاران ایالتی و کنگره ملی یکی از دلایل عمده تفاوت بین سیاست کنگره‌ای و رئیس‌جمهوری بوده است. این حقیقت که انتخاب رئیس‌جمهور متکی به ایالات بزرگ پر جمعیت است، به طور عجیبی در تناقض با پایگاههای تشکیل‌دهنده رأی اعضای کنگره می‌گردد. منافع مناطق غیر شهری بر مجالس قانون‌گذاری ایالتی سلطه داشته و این سلطه به خاطر تقسیمات نامتناسب است. قانون‌گذاران ایالتی نیز، به نوبه خود، حوزه‌های مربوط به انتخابات کنگره‌ای را طوری تعیین می‌نمایند که منافع مناطق غیر شهری در آنها بیش از سهم جمعیتی آنها منعکس گردد. در تکزاس در سال ۱۹٦۲، بزرگترین حوزه‌های کنگره‌ای دارای جمعیتی برابر ۹۵۱۵۲۷ نفر بوده در حالی که کوچکترین حوزه‌ها از جمعیتی برابر ۲۱٦۳۷ نفر برخوردار بوده است و به همین دلیل است که حوزه‌های انتخاباتی متفاوت رئیس‌جمهوری و کنگره‌ای تأکید بر منافع متفاوتی داشته‌اند.

ولی در سال ۱۹٦۲، دیوان عالی ایالات متحده آمریکا یک حکم قضایی را با پیامدهای سیاسی بی‌پایان صادر کرد. در موضوع «بیکر در برابر کار» دادگاه حفظ تقسیمات نامتناسب حوزه‌های انتخاباتی مجالس قانون‌گذاری درون ایالتی را خلاف قانون اساسی اعلام کرده و دادگاههای آمریکا شروع به بازنگری در آنها نمودند. در سال ۱۹٦٤، دیوان عالی همین اصول را در مورد حوزه‌های انتخاباتی کنگره‌ای نیز اِعمال نمود و حکم کرد تا آنجا که عملی است رأی یک فرد در انتخابات کنگره باید از همان ارزش در انتخابات دیگر برخوردار باشد. اثر این حکم باید موجب کاهش بازتاب بیش از حد منافع مناطق غیرشهری گشته و

بازتاب دهنده اهمیت منافع حومه شهر در آمریکای مدرن باشد. افزایش تعداد نمایندگان مجلس آمریکا از حوزه‌های انتخاباتی حومه‌های شهری موجب افزایش اعضاء مستقل در کنگره و همچنین تقسیم رأی گردید، زیرا رأی‌دهندگان غنی حومه‌های شهری به طور کلی از تحصیلات بهتری برخوردار بوده و مستقل‌تر هستند. رئیس‌جمهور کلینتون حمایت قابل توجّهی را از این حومه‌های شهری داشت، علی‌رغم این حقیقت که بسیاری از این حوزه‌ها که به او رأی داده بودند وقتی نوبت به انتخاب نمایندگان مجلس رسید، جمهوری‌خواهان را برگزیدند.

انتخابات و ایالات

هر یک از پنجاه ایالت در آمریکا، فرماندار، قانون‌گذاران ایالتی، مقامات ایالتی ومحلی خود را غالباً در همان روز رأی‌گیری ریاست‌جمهوری و اعضاء کنگره و روی همان برگه (رأی) انتخاب می‌کنند، هر چند که بسیاری از مسؤولیت‌های شهرستانی، شهری و حوزه‌های مدارس و سایر مقامات انتخابی، انتخابات خود را در اوقات دیگر سال دارند. بسیار مشکل است که یک حکم کلی درباره این تعداد بی‌شمار انتخابات و شیوه‌های اجرایی آن صادر نمود. فرمانداری ایالت‌های بزرگ نظیر نیویورک، کالیفرنیا، پنسیلوانیا، یا ایلی‌نویز هم به خاطر خود و هم به خاطر اینکه این مقام تشکیل دهنده اساس قدرت ایالتی است که نیازمند پیمودن پله بعدی برای دست‌یابی به خود مقام رئیس‌جمهوری می‌باشد، پستی وسوسه انگیز می‌گردد. اوج جاه طلبی سیاسی در انتهای دیگر طیف، ممکن است دست‌یابی به یکی از پست‌های انتخابی در یک دهستان نیوانگلاند با جمعیتی چند صد نفری باشد. حرکت امواج عظیم سیاست ملی ممکن است نتیجه بعضی از رقابت‌های ایالتی و محلی را تحت تأثیر قرار داده و همچنین خود سیاست مربوط به رئیس‌جمهوری ممکن است متکی به نتایج مبارزات سیاسی در سطح منطقه باشد. سیاست‌های ایالتی کاملاً مستقل و متمایز از سیاست ملی نیست ولی متکی

یا تابع روند آن نیز نمی‌باشد. در حقیقت نامزدی یک فرد کاملاً مشهور برای فرمانداری ایالت ممکن است اثر قابل توجهی بر روی حجم شرکت کنندگان در انتخابات کنگره‌ای داشته باشد، همان گونه که این یک واقعیتی بود زمانی که راکفلر در سال ۱۹۵۸ در انتخابات فرمانداری نیویورک شرکت کرد.

مبارزات سیاسی در سطح ایالت و مناطق بسیار متنوع است. در بعضی از مناطق مبارزه «گرگ تنها» عرف است که در آن هر کاندیدایی با اتکای به خود برای پستی به تلاش می‌پردازد و با مرور زمان تشکیلات انتخاباتی خود را سامان می‌دهد. در جاهای دیگر احزاب تحت کنترل سیاست ایالتی با سازماندهی بالا وجود دارند. به همین منوال، هزینه مبارزات انتخاباتی برای مقام فرمانداری ممکن است بسیار اندک ویا مستلزم میلیونها دلار باشد. تاکتیک‌های انتخاباتی به اندازه خود تخیلات آمریکاییان مبتکرانه است. در سال ۱۹۵۸، سناتور «کوچل» در مبارزات انتخاباتی برای فرمانداری ایالت کالیفرنیا صحنه‌ای را ایجاد نمود که در آن او در برابر دوربین تلویزیون در لس‌آنجلس در یک برنامه دو ساعته حاضر گردید. رأی‌دهندگان قادر به تماس تلفنی با سناتور و طرح سؤال خود می‌شدند و او به بحث پیرامون موضوعات مربوطه می‌پرداخت و از رأی‌دهندگان درخواست می‌کرد که او را در برابر دوربین تلویزیون ملاقات نمایند. نیکسون معاون رئیس‌جمهور نیز یک ارتباط تلفنی حساب شده‌ای در رقابت‌های انتخاباتی رئیس‌جمهوری خویش برپا کرد.

شاید مهم‌ترین جلوهٔ تنوع سبک‌های سیاسی در ایالات این حقیقت باشد که این خود ایالات هستند که با کنترل ماشین انتخابات تعیین‌کننده مسؤولین پست‌های انتخابی می‌گردند. کنترل این ماشین انتخابات در حکومت مبتنی بر نمایندگی، به عنوان اسلحه‌ای در میدان مبارزات سیاسی مورد استفاده قرار گرفته است. قوانین انتخاباتی در جهت نفی آراء سیاهپوستان و سفیدپوستان فقیر و مهاجرین به کار گرفته شده است. شرایط مربوط به مالیات بر رأی، آزمون سواد،

سکونت، و باز گذاردن شرکت در انتخابات اولیه فقط بر روی سفید پوستان رأی‌دهنده، همگی در گذشته به عنوان ابزار تبعیض علیه عناصر به اصطلاح نامطلوب سیاسی مورد استفاده قرار می‌گرفت. این شکل تبعیض انتخاباتی همواره مورد حمله دادگاهها و کنگره بوده است. دیوان عالی برتری سفیدپوستان را در سال ۱۹٤٤، خلاف قانون اساسی اعلام نمود. در سالهای ۱۹۵۸ الی ۱۹٦۵، کنگره قوانین حقوق مدنی را به تصویب رسانید تا ماشین فدرال بتواند به سیاهپوستان در ثبت نام برای دادن رأی در انتخابات که بر خلاف قانون اساسی تاکنون محروم از شرکت در آن شده بودند، یاری رساند. در سال ۱۹٦٤، یک ماده حقوق مدنی دیگر، قدرت دادستان کل ایالات متحده را در نظارت بر ثبت نام رأی‌دهندگان افزایش داد و آزمون سواد را به عنوان یکی از شرایط دادن رأی به نظم درآورد. در همان سال، تبصره الحاقی بیست و چهارم به قانون اساسی به تصویب رسید و پرداخت مالیات بر رأی را در انتخابات فدرال ممنوع اعلام نمود. در نتیجه این اقدامات و همچنین فعالان طرفدار اعمال حقوق مدنی به نفع سیاهپوستان، ثبت‌نام سیاهپوستان در ایالات جنوبی در انتخابات سال ۱۹٦٤ به بیش از دومیلیون رسید و حالتی را به وجود آورد که سفیدپوستان جنوب از مدتها قبل از آن وحشت داشتند و آن وابستگی نتیجه انتخابات در بعضی از ایالات به رأی سیاهپوستان و تغییر ماهیت سیاست در ایالات جنوبی بود. در دهه ۱۹۹۰، ثبت نام سیاهپوستان جهت شرکت در انتخابات بطور نسبی تقریباً مساوی شرکت کنندگان سفیدپوست بود. از آنجایی که اکثریت بالایی از سیاهپوستان به کاندیداهای حزب دمکرات رأی می‌دهند اهمیت آنها در نتیجه انتخابات، بویژه رئیس جمهوری، در خور توجه است.

شکل برگه‌های رأی نیز بستگی به قانون ایالتی دارد و ارزیابی دقیق اثر این تفاوتهای شکلی برگه‌های رأی بر روی عملکرد نظام انتخاباتی مشکل است. برگه‌های طولانی به دلیل پست‌های زیادی است که باید از طریق انتخابات تعیین

گردند. برگه‌های رأی بطور مضحکی طولانی می‌شوند و می‌تواند تا شش پا رسیده و هزاران اسم را در بر داشته باشد. حالا ماشین‌های رأی‌گیری جایگزین این برگه‌ها گردیده و تقلبات را در انتخابات کاهش داده است، اما همین ماشین‌ها، درصورتی که مسؤولین انتخاباتی خود فاسد باشند، می‌تواند عامل تقلب گردد. استفاده از ماشین، شمارش آراء را تسریع نموده است و همراه با کامپیوترها مشکلی را به وجود آورده است که خاص ایالات متحده است. حوزه‌های انتخاباتی ساعت ۷ بعد از ظهر در ایالت کنتیکت در ساحل شرقی آمریکا تعطیل می‌شود، در صورتی که به دلیل تفاوت افق، این زمان در کالیفرنیا مساوی با ساعت ٤ بعد از ظهر است. در مدت بسیار کوتاهی بعد از بسته شدن حوزه‌های انتخاباتی در ساحل شرقی، تلویزیونها شروع به ارائه پیش‌بینی‌های کامپیوتری نتایج انتخابات می‌نمایند، در حالی که هنوز میلیونها رأی‌دهنده در ساحل غربی آماده رفتن به حوزه‌های انتخاباتی جهت رأی دادن هستند. این وضعیت چه اثری بر رفتار رأی‌دهندگان دارد؟ آیا این امر باعث دلسردی حامیان کاندیدایی که شکست او پیش‌بینی شده است، خواهد شد و موجبات شکست او را فراهم می‌آورد؟ آیا موجب فعال‌تر شدن حامیان او شده، ولی در مقابل، طرفداران کاندیدای برنده پیش‌بینی شده را بیش از حد مطمئن ساخته و بی‌علاقگی در رفتن به پای صندوق رأی را در آنها ایجاد می‌نماید؟

حال می‌توان مشاهده نمود که تا چه حد ماشین انتخاباتی در ایالات متحده تحت تأثیر عوامل جغرافیایی و منطقه‌ای قرار دارد. در دمکراسی‌های غربی، عوامل جغرافیایی یک تمایل درونی را که تأکید بر منافع متنوع منطقه‌ای به جای عوامل طبقاتی یا پلورالیستی دارد، ایجاد می‌نماید. در ایالات متحده مواد قانونی که در قانون اساسی از تمرکز قدرت و اقتدار جلوگیری می‌نماید موجب تقویت کامل این تمایل می‌گردد ولی در کشورهای دیگر، نیروهای ایدئولوژیکی و سازمانی بعضی مواقع تأثیر نیروهای منطقه‌ای در نظام انتخاباتی را تقریباً از میان می‌برد. اما

در ایالات متحده، نظام حزبی و سیستم انتخاباتی تمایل تمرکززدایی یکدیگر را تقویت نموده‌اند. فقط رفتار رئیس‌جمهوری است که حاکی از تمرکزگرایی است، ولی گزینش و انتخاب رئیس‌جمهور به هیچ‌وجه جدا از تأثیرات منطقه‌ای نیست. بنابراین نظام حزبی و سیستم انتخاباتی از کارکرد مهمی برخوردارند و آن گزینش کاندیداها برای تصدی پستهای سیاسی است. اما اینها به دلیل ماهیت منطقه‌ای خود نسبتاً ضعیفتر از آن هستند که بتوانند یک کارکرد حیاتی دیگر نظام سیاسی را که همانا سیاست‌گذاری است فرموله نمایند. وظیفه پرکردن بخشی از این شکاف توسط ساختارهای سیاسی دیگر، یعنی گروههای منفعتی، انجام می‌شود که در فصل بعد به آن خواهیم پرداخت.

فصل پنجم

سیاست فشار

پلورالیسم گروهی

دست‌یابی به تصمیمات سیاسی شامل فرایند پیچیده‌ای می‌گردد که بستگی به نوع موضوعات، شرایط زمانی و بسیاری از عوامل سازمانی و شخصی دیگر دارد. سه منبع بزرگ را می‌توان شناسایی نمود که حل نهایی مشکلات در آنها صورت می‌پذیرد که عبارتند از: ماشین سازمانی حکومت، نظام حزبی و گروههای منفعتی. اکثر تصمیمات به نحوی محصول تعامل این سه ساختار است، اما همان گونه که قبلاً ملاحظه گردید نقش احزاب سیاسی در شکل‌گیری خط‌مشی‌ها به نسبت ضعیف است و یک خلاء به وجود می‌آید که باید با ساختار پیچیده گروههای منفعتی پر گردد. تفکیک کارکردها در گزینش رهبران و معرفی و نفوذ بر خط‌مشی‌ها به نظام سیاسی آمریکا طعم و پیچیدگی خاصی می‌بخشد که فقط زمانی که کاملاً به رفتار نمایندگان مجلس و سناتورها و رابطه آنها با رئیس جمهور و دولتش توجه گردد، متجلی می‌شود. سیاست تقاطعی حزبی و گروه فشار با یکدیگر موجب تغییر مستمر رفتار قوه مقننه و مجریه می‌گردد.

اما چگونه بین نظام حزبی و ساختار گروههای منفعتی می‌توانیم تمایز قایل شویم؟ بالاخره بسیاری از افرادی که در یکی از این ساختارها فعالیتهایی دارند ممکن است در دیگر ساختارها نیز فعالیت‌هایی داشته باشند. بطور رسمی تفاوت بین حزب سیاسی و گروههای منفعتی آن است که تشکیلات اولی تعیین کننده

کاندیداها برای پست‌های دولتی است در حالیکه تشکیلات دومی معمولاً چنین نقشی را ایفا نمی‌کند. اگر گروهی تلاش نماید که کاندیدای خود را در انتخابات داشته باشد این کار را از طریق نظام حزبی انجام خواهد داد و عملکرد آن تابع مقررات قانونی مربوطه در ایالات متحده آمریکا می‌گردد. با این حال این تمایز نسبتاً شفاف به این معنا نیست که در عمل می‌توان یک خط کاملاً دقیق و روشنی بین این دو شکل سازمان سیاسی ترسیم نمود. متصدیان پست‌های انتخابی با داشتن یک عنوان حزبی ممکن است رابطه نزدیکی با یکی از گروههای منفعتی داشته باشند. هر چند که چنین گروههایی رسماً اقدام به معرفی کاندیدایی نمی‌کنند، ولی ممکن است آشکارا از حزبی یا کاندیدایی حمایت‌های مالی تبلیغاتی خود را دریغ نورزند. این گروهها بطور آشکار یا پنهان تلاش خواهندنمود که از فردی به عنوان کاندیدای منفرد دفاع کرده و یا سعی در شکست کاندیدای دیگری نمایند. عضویت حزبی و گروهی ممکن است تا حدی در تداخل با یکدیگر باشد و یک گروه منفعتی تبدیل به چیزی کمتر از یک جناح حزبی گردد. از طرفی دیگر، گروهی ممکن است از این که خود را به هیچ یک از دو حزب نزدیک نکرده با این هدف که بتواند بطور یکسان از هر دو انتظاراتی داشته باشد، با مشکل مواجه گردد. بنابراین گروههای منفعتی ممکن است بعنوان یک جایگزین برای حزب یا مکمل آن دیده شود. پیچیدگی نظام حزبی اهمیت مضاعف به این ویژگی گروههای منفعتی می‌بخشد، زیرا یک گروه خاص ممکن است نزدیک‌تر به یک حزب سیاسی در سطوح ایالتی یا محلی تا در سطح فدرال باشد و یا رابطه نزدیک‌تری با حزب رئیس‌جمهوری در مقایسه با حزب حاکم در کنگره داشته باشد. گروهی از افراد ممکن است در هیأت‌های گوناگون در زمانهای متفاوت، بر اساس مقتضیات زمانه، ظاهر شوند. بنابراین، هر چند که به خاطر اهداف تجزیه و تحلیلی، توصیف نظام حزبی و ساختار گروههای منفعتی بعنوان مقوله‌های کاملاً متمایز مفید باشد، اما واقعیت‌های زندگی سیاسی پیچیده

تر از آن است که بتوان چنین توصیفی را پذیرفت.

این تیرگی در تمایز بین احزاب و گروههای منفعتی در انتهای دیگر طیف، ساختار و عملکرد گروههای منفعتی را جزیی از ترکیب خود ماشین حکومتی گردانیده است. بنابراین بعضی از گروهها، بعنوان مثال، «دایره اتحادیه کشاورزان آمریکا» از جایگاهی برخوردار است که آنها را تبدیل به یک همکار ضروری درهر اقدام حکومتی مؤثر بر منافع آنها می‌نماید. بنابراین گروههایی که قبلاً خارج از حکومت قرار داشتند حالا می‌توانند از ضمایم آن شوند. به همین طریق، بخشهایی از ماشین حکومتی، جهت حفاظت از جایگاه خود، می‌تواند از رفتاری مشابه گروههای منفعتی برخوردار باشند. از این‌رو، چندین سال نیروی هوایی یک گروه منفعتی بسیار قدرتمندی بود که بر روی اعضاء کنگره مخالف خط‌مشی‌های وزارت دفاع و دیگر نیروهای مسلح اعمال نفوذ می‌نمود. گارد ملی، یک سازمان پاره وقت نظامی آماده به خدمت، بی‌نهایت در دست‌یابی به اهداف خود از طریق شیوه‌های سنتی گروههای منفعتی، به خصوص، با تکیه بر تلاش انجمن گارد ملی موفق بوده است.

با به خاطر سپردن پیچیدگی ذکر شده، حالا این یک حقیقتی است که اهمیت گروههای منفعتی در نظام سیاسی آمریکا موجب پیدایش نوعی از تئوری سیاسی گردید که در آن تعامل گروهها جوهر حکومت دمکراسی را تشکیل می‌دهد. پلورالیسم گروهی، که تئوری سیاسی آمریکا گردید، ریشه در فلسفه اساسنامه سال ۱۷۸۷ جیمز مدیسون دارد که در حقیقت یک جایگزینی برای تئوری طبقاتی مارکسیستی و تئوری‌های لیبرال دمکراسی فردگرای قرن نوزدهم می‌باشد. این تئوری حکومتی بر این فرض استوار است که فرد به تنهایی اثر کمی می‌تواند بر شیوه اتخاذ تصمیم در حکومت آمریکا داشته باشد. این گروه است که واحد مهم سیاسی را در آمریکا تشکیل می‌دهد. در جوامع آزاد، گروههای بی‌شماری شکل گرفته و تغییر شکل می‌دهند تا منافع گوناگون و متحول اعضاء

خود را بیان دارند. چنین گروههایی تهدیدی نسبت به کانالهای سنتی اقدام حکومتی محسوب نگردیده بلکه یک مکمل ضروری برای آنها به شمار می‌روند. گروهها، از کارکرد اطلاع‌رسانی درباره گستره وسیعی از فعالیت‌های پیچیده حکومتی برخوردارند.

دو کارکرد برای عملکرد موفقیت آمیز این نوع نظام سیاسی ضروری به نظر می‌رسد.نخست اینکه، بایستی تفاهم گسترده‌ای پیرامون اساس و اهداف جامعه وجود داشته باشد تا این که هیچ گروهی اقدام به تحمیل دیدگاههای خود تا حدی که منجر به یک جنگ داخلی گردد، ننماید. همان طوری که مشاهده کردیم، این تفاهم یکی از ویژگیهای متمایز صحنه سیاست ایدئولوژیکی آمریکایی است. دوم اینکه، لازم است نوعی از مکانیزمهای سیاسی وجود داشته باشد که از طریق آنها چانه‌زنی‌ها و معاملات بین گروهی به شکلی جریان یابد که حالتی از توازن بین تقاضاهای مورد مجادله برقرار گردد. شاید اولین شرط به وجود آمدن چنین نظامی از حکومت آن است که انعطاف‌پذیر باشد. الگوها به طور مستمر همراه تغییرات اقتصادی، اجتماعی، و نظامی تغییر می‌یابند و یک نظام سیاسی با ثبات ضرورتاً بایستی از توان تطابق با این تغییرات برخوردار باشد. دگرگونی در تقاضاهای گروهی، همچون سیاهپوستان و سایر گروههای اقلیتی امروزی، موجب آشفتگی در نوع توزیع اقتدار یا ثروت گشته و لزوماً یک حالت جدیدی از توازن، تفاهم و ساختار چانه‌زنی باید به وجود آید. این انعطاف پذیری، که همان توان تطبیق با شرایط در حال تغییراست، یکی از صفات ممیزه نظام سیاسی آمریکا تلقی می‌شود که با این باور کلیشه‌ای درباره انعطاف ناپذیری قانون اساسی آمریکا در تناقض است.

بدون شک، این توصیف درباره عملکرد نظام سیاسی آمریکا جنبه پلورالیستی این نظام را دچار مبالغه می‌نماید و مسلماً به توانمندی رئیس‌جمهور در تعیین خط‌مشی‌های سیاسی وزن کافی و وافی نمی‌دهد. با این وجود، به هیچ

وجه نمی‌توان این توصیف کلی از ماهیت سیاست در آمریکا را نادیده گرفت. همانگونه که خواهیم دید، در ارتباط با بسیاری از مسایل، کنگره ایالات متحده شبیه چیزی نظیر یک بازاری می‌گردد که در آن فشارهای حزبی، حامیان آنها، گروههای منفعتی و فدرالی یکدیگر را تحت فشار قرار می‌دهند و با ایجاد نوعی از توازن اقدام به رفع اختلاف کرده تا به مصالحه‌ای دست یابند که از نظر اعضاء کنگره بازتابی از منافع همه گروههای ذینفع باشد. با توجه به گوناگونی جامعه آمریکا، منافع این گروهها به طور مؤثر فقط می‌تواند از طریق گروههای رقیب با عضویت همزمان اعضاء در چند گروه حفظ گردد. این آخرین گفتار، یعنی عضویت فرد در گروههای منفعتی متفاوت، یک عامل مهمی در اقدامات چانه زنی و معامله‌گری گروه شده و این امر موجب می‌گردد که فرایند رفع اختلاف تقاضاهای مورد مناقشه بسیار راحت‌تر طی شود و گروههای ذینفع کاملاً از یکدیگر منفک و هر یک بازتاب دهنده منافع بخش خاصی از جامعه همچنان باقی بماند.

انعطاف‌پذیری نظام سیاسی، تا حد زیادی، مبتنی بر شیوه‌هایی است که گروههای منفعتی برای دست‌یابی به اهداف خود باید آنرا در ماشین پیچیده حکومت آمریکا طی نمایند. ابزار اساسنامه فدرالیسم و تفکیک قوا که با یکدیگر موجب تمرکززدایی جغرافیایی حکومت و احزاب و پراکندگی عمومی آنها گردیده شرایطی را به وجود آورده است که تحت آن گروههای منفعتی می‌توانند رشد نموده و در حقیقت تبدیل به بخشی ضروری در فعالیت‌های حکومتی تلقی گردند. گروههای منفعتی، بر خلاف احزاب سیاسی، به یک منطقه خاص جغرافیایی محدود و محصور نمی‌باشند. این گروهها از این امکان برخوردارند که خود را بر اساس ایالت، بخش، یا سراسر کشور سازماندهی نموده و بر حسب مقتضیات، از یک ساختار متمرکز یا فدرالی برخوردار باشند. یک مغازه‌دار لوازم بهداشتی، واقع در یک شهر کوچک جنوب، می‌تواند خود را با یک مغازه‌دار لوازم

بهداشتی در شهر نیویورک یا لس‌آنجلس برای دست‌یابی به اهداف و منافع مشترک خود متحد نماید، هر چند ممکن است دیدگاه‌هایش در همه موارد به جز قیمت کالاهای لوازم بهداشتی با آنها در تضاد باشد. پراکندگی ساختار قدرت موجب رشد گروههای منفعتی می‌شود. گروهی که از یک سطح حکومتی یا بخشی از آن در پذیرش دیدگاهش مأیوس گردیده، می‌تواند تلاش خود را در سطح دیگر یا نقطه دیگری متمرکز نماید تا بتواند نقطه نظرات خود را در آنجا به کرسی بنشاند. بنابراین، می‌توان کاملاً ادعا نمود که این گروههای منفعتی هستند و نه احزاب سیاسی که نوعی هماهنگی را بین بخشهای گوناگون حکومتی «فدرال، ایالت، ناحیه» به وجود می‌آورند. همچنین، این نیز صحیح می‌باشد که منافع متضاد گروههای منفعتی موجب تعارضات شدیدی بین سطوح گوناگون حکومتی می‌گردد. اما این توصیف بیانگر کامل پیچیدگی سیاست گروهی نیست. این دیدگاه، بیانگر آن است که گروههای متمایز و متنوع، هر یک با منافع خاص خود، در جامعه وجود دارند، در حالیکه واقعاً این گونه نیست. یک منفعت را چگونه تعریف می‌نماییم؟ جامعه سیاهپوستان ممکن است به عنوان یک گروه با منافع مشترک به نظر آید، در حالی که این چنین نیست و این جامعه ترکیبی از سازمانهایی است که بعضی از آنها خشونت‌طلب‌تر از سایر سازمانهای آن می‌باشند. این سازمانهای سیاهپوستی دیدگاههای متفاوتی را درباره ادغام در داخل جامعه سفیدپوستان یا برپایی یک کشور یا ایالات ویژه سیاهپوستان ابراز می‌نمایند. به همین منوال، دیدگاههای بسیار متفاوتی در بین تجار، اتحادیه‌های کارگری یا در میان یک گروه از افراد حرفه‌ای، مانند مدرسین مدارس، بر سر شیوه‌های دست‌یابی به اهداف ممکن است وجود داشته باشد. بنابراین، با توجه به تعدد گروههای منفعتی اقتصادی، نژادی و یا اجتماعی باید سازمانهای متعددی که در صحنه سیاست تعیین کننده هستند مورد بررسی قرار گیرند.

گروههای منفعتی و سازمان

تاکنون متوجه شدیم که وجود یک گروه خاص، نظیر جامعه سیاهپوستان، ممکن است عامل مهمی در تعیین نتیجه مبارزات سیاسی در زمان انتخابات باشد. ولی سیاست یک فرایند مستمری است که در آن گروههای منفعتی ممکن است بخواهند در کلیه فعالیت‌های حکومتی جهت دست‌یابی به اهداف خود حضور داشته باشند و لازمه این حضور برخورداری از یک سازمان است. بنابراین اهمیت جامعه سیاهپوستی صرفاً در قدرت آراء آنها قرار نداشته بلکه در سازمانهای متعددی قرار دارد که با تکیه بر این حجم رأی، فشار بر کارگزاران حکومتی را جهت گسترش منافع سیاهپوستان اعمال می‌نمایند. اتحادیه‌ها و سازمانهایی که به منظور بیان منافع جدید یا دفاع از منافع قبلی شکل می‌گیرند، می‌توانند از نظر فرم و دوام حیات سازمانی بسیار متفاوت باشند. بعضی از آنها از عمری بسیار کوتاه برخوردار بوده و در برابر تحریکات خاصی نظیر تحدید کنترل حکومتی بر بخش خاصی از فعالیت‌های جامعه به وجود آیند و به محض آن که مشکل مرتفع گردید، از بین بروند. در منتهی‌الیه دیگر طیف، سازمانهایی وجود دارند که از درجه بالایی از ثبات، اهداف متجانس و تخصص برخوردار بوده که نقش آنها را در فرایند سیاست‌گذاری مهمتر از احزاب بزرگ سیاسی می‌نماید. «اتحادیه ملی برای پیشرفت سیاهپوستان»، و «اتحادیه ملی تفنگداران» از مصادیق این نوع سازمانهایی بوده که حضور سیاسی خود را در مسایل سیاسی به طور مستمر حفظ نموده‌اند. در فاصله بین این دو منتهی‌الیه، سازمانهای متعدد و گوناگونی، با توجه به اهداف در شرایط متفاوت سیاسی، به منظور تأثیرگذاری بر خط مشی‌های سیاسی به وجود می‌آیند که نیروهای مهمی را در فرایند سیاسی تشکیل می‌دهند.

لیست چنین سازمانهایی با اهداف گوناگون بی‌انتها است. بسیاری از آنها مانند «اتحادیه زنان رأی‌دهنده»، یا «اتحادیه ملی تجاری و باشگاههای زنان حرفه‌ای»، پیرامون یک موضوع بسیار کلی شکل گرفته‌اند. گروهها، برخلاف

دیدگاههای مارکسیستی، مجبور به داشتن منافع اقتصادی نیستند تا بتوانند در این سناریوی سیاسی موفق باشند. شاید مشهورترین گروه منفعتی «اتحادیه ضد سالون» بود که نقش مهمی را در تصویب تبصره هیجدهم و الحاق آن به قانون اساسی ایفا نمود که بر اساس آن تولید و فروش مشروبات الکلی در ایالات متحده آمریکا ممنوع اعلام گردید. پیروان مذاهب، که بسیاری از آنها دارای نمایندگانی در واشنگتن نیز هستند، تشکیلاتی را به منظور مواظبت از فعالیت‌های حکومتی که مرتبط با منافع آنها است به وجود آورده‌اند. «شورای ملی کلیساهای مسیحی»، «هئیت کلیسای معتدلین متدودیست»، یا «کنفرانس رفاه ملی کاتولیک»، از مصادیق فوق‌الذکر هستند. «کمیته مسایل عمومی آمریکائیان اسرائیلی تبار» خط‌مش‌های سیاسی آمریکا در خاورمیانه را تحت نظر داشته و نفوذی نا متناسب با جمعیت یهودیان بر روی حکومت دارند. «اتحادیه نظامیان قبلی» نظیر «سپاه آمریکایی یا سربازان قدیمی جنگ‌های خارجی» فعالیت خود را معطوف به مزایای بازنشستگی نظامیان و هم چنین موضوعات وسیعتری شامل اقدامات سازمان ملل متحد و اثرات آنها بر منافع آمریکا می‌نماید.

اتحادیه‌های مشاغل حرفه‌ای نظیر «جامعه پزشکی آمریکا»، و «جامعه حقوقدانهای آمریکا» نفوذ بسیار فراوانی بر روی اقدامات حکومتی در زمینه‌های تخصصی خود دارند. تلاشهای دو جانبه «جامعه پزشکی آمریکا» و «جامعه بیمه تندرستی آمریکا» علیه اصلاحیه درمانی مورد پیشنهاد رئیس جمهور کلینتون، احتمالاً بهترین مصداق مبارزه گروههای منفعتی در دوره اخیر باشد، که در آن دو گروه فوق‌الذکر از هر تاکتیکی که در اختیار گروههای منفعتی کاملاً سازمان یافته قرار داشته استفاده نمودند تا بتوانند افکار عمومی و کنگره را تحت تأثیر قرار دهند. دیگر تشکیلات مشاغل حرفه‌ای نظیر «اتحادیه معلمان آمریکایی» از حقوق اعضاء و شرایط کاری آنها در برابر اقدامات حکومتی دفاع می‌نماید.

در حوزه حقوق مدنی، گروههای متنوع بی‌شماری وجود دارند که از

«اتحادیه ملی برای پیشرفت سیاهپوستان» و «کنگره مساوات نژادی» گرفته تا «ملت اسلامی» که رهبرش «لوئیز فراخوان» تظاهراتی را در سال ۱۹۹۵ در واشنگتن به راه انداخت، شامل می‌شود. تخمین رسمی شرکت‌کنندگان در این راهپیمایی ۸۷۵۰۰۰ هزار سیاهپوست بود. گروههای دیگری نظیر «آمریکاییان طرفدار دمکراتیک» و «جامعه جان برگ» نیز وجود دارند که به عنوان ضمایم احزاب بزرگ سیاسی، در تعقیب منافع ایدئولژیکی به جای منافع اقتصادی هستند. بنابراین یک طیف وسیعی از گروهها، البته با درجات متفاوتی از فعالیت‌های سیاسی، پایگاهها و تشکیلات سازمانی، در صحنه سیاست آمریکا موجودند که از تکنیک‌های گوناگونی در تأثیرگذاری بر حکومت استفاده می‌کنند. با این حال، چهار گروه منفعتی بسیار بزرگ که از پیچیدگیهای خاص خود برخوردار بوده وجود دارند که لازم است توجه بیشتری را نسبت به آنها معطوف داشت. این گروهها عبارتند از: گروههای تجاری، کارگری، کشاورزی و سببی که مدعی بیانگر منافع عمومی هستند.

گروههای منفعتی تجاری

سیاست و تجارت به طور غیر قابل انفکاکی در هم تنیده شده است. تصمیمات بزرگ ملی پیرامون سیاست‌های خارجی و تدافعی اثر فوری بر جامعه تجاری دارد. تصمیمات حکومت فدرال در برنامه‌های فضایی، تولید صنایع فضایی، روش اجرای برنامه‌های کمک خارجی، یا اقدامات نظامی هر یک ممکن است قراردادهای هزاران میلیون دلاری را برای شرکتهای آمریکائی دربرداشته باشد. سیاست‌های مالیاتی حکومتهای ایالتی و فدرال مورد علاقه جدی هر شرکت تجاری بزرگ و کوچک است. گروههای منفعتی تجاری ممکن است مانع یا مشوق اقدامات حکومتی برای دست‌یابی به امتیازات رقابتی خود در برابر سایر گروههای تجاری یا دفاع از خود در برابر لوایحی باشند که توسط اتحادیه‌های

کارگری به منظور افزایش دستمزد یا شرایط بهتر کاری پیشنهاد می‌گردد.

در پایان قرن نوزدهم، ایالات متحده تلاشی را جهت مقابله با تمایلات انحصاری صنایع مدرن و همچنین توافقات قیمت‌گذاری بر کالا آغاز نمود. مصوبات مربوط به موضوع «واگنر و تافت‌هارتلی» در برگیرنده یک طرح جامع کنترل حکومتی بر چانه‌زنی جمعی بوده و این اختیار را به حکومت فدرال در تعیین حداقل و حداکثر ساعات کاری برای همه کارکنانی می‌دهد که مشغول فعالیت‌های تجاری بین‌المللی هستند. دیوان عالی آمریکا این مصوبات را طوری تفسیر نمود که هم اکنون شامل درصد بالایی از همه کارکنان در آمریکا می‌شود. تعداد قابل ملاحظه‌ای از کارگزاران فدرال مانند کمیسیون‌های مستقل نظارت و کنترل، مصوباتی را به منظور کنترل حوزهٔ وسیعی از فعالیت‌های تجاری به اجرا می‌گذارند. کمیسیون تجاری فدرال مسؤول ایجاد فرصت آزاد و عادلانه رقابتی از طریق کنترل تبلیغات کاذب و انحرافی و سایر فعالیت‌های تجاری است. کمیسیون تجاری بین‌المللی در سال ۱۸۸۷ تأسیس گردید تا عملکرد و نرخ حمل و نقل از طریق راه‌آهن را کنترل نموده و بعدها نظارت بر قوانین حمل ونقل‌های بین ایالتی توسط شرکت‌های کامیونداران را نیز به دست گرفت. کمیسیون امنیتی و مبادلاتی، کمیسیون ارتباطات بین ایالتی، کمیسیون نیروی فدرال و هیأت قضایی داخلی همگی نظارت قانونی بر تجارت مربوط به حوزه خود را داشته و آژانس‌های متعدد دیگر نیز وجود دارند که از اقتدار تنظیم ونظارت بر فعالیت‌های تجاری برخوردارند.

همچنین، پنجاه ایالت هر کدام اعمال کننده اقدامات گوناگون نظارتی و کنترل بوده و تجمع تعدادی از انواع فعالیت‌های بازرگانی در حوزه‌های خاص مانند بیمه تجاری در ایالات شمال شرقی به نوع اقدامات این ایالت‌ها اهمیت فراوانی می‌بخشد. درگذشته، تنظیم و نظارت ایالتی و محلی بر نقل و انتقالات جاده‌ای از اهمیت خاصی برخوردار بود. آنها قوانین و مقررات گوناگون فراوانی

که حاکم بر مالیات حمل و نقل کالا و رعایت استانداردهای ساخت و استفاده از کامیونها می‌گردید، در دست داشتند. تجارت محلی نیز تحت قوانین و قواعد متعدد و متفاوت ایالتی و محلی قرار داشته که می‌توان به عنوان مثال کنترل بهداشتی تولید شیر را ذکر نمود.

بنابراین، چشم‌انداز وسیعی وجود دارد که گروههای تجاری خود را علاقمند به مصوبات و اقدامات اجرایی حکومتی نمایند. مضافاً، وجود حجم بزرگی از مقررات در کتب قانون در ارتباط با عملیات تجاری در کشوری که اعتبار لوایح قانونی و اجرایی آن مشروط به بررسی و تأیید قوه قضاییه است ترجمانش این می‌باشد که گروههای تجاری در سطح وسیعی خود را درگیر دادخواهی به منظور تعیین حق و حقوق و تأیید اقدامات خود تا سطح دیوان عالی آمریکا نماید. اندازه و قدرت بعضی از شرکت‌های تجاری که در برابرحکومت قرار می‌گیرند شگفت انگیز است. بعضی از این شرکتها به نظر می‌رسد که با توجه به سطح عملیات و نفوذ خود حریف و رقیبی قوی در برابر حکومت باشند. قدرتهای عظیم اقتصادی نظیر «جنرال موتور» یا «کمپانی تلفن و تلگراف» با بکاریگری کلیه امکانات مدرن روابط عمومی رابطه خاص خود را با حکومت حفظ می‌نمایند. اما جامعه تجاری از طریق سازمانهای تخصصی در حفظ و ارتقای منافع خود با حکومت در ارتباط است. چند گروهی، نظیر «اتحادیه تولیدکنندگان ملی»، «اطاق بازرگانی ایالات متحده» و «میزگرد تجاری»، سازمانهای سراسری هستند که خود را مدافع کل جامعه تجاری می‌دانند. هر شاخه‌ای از صنایع و بازرگانی جهت بیان منافع خویش اتحادیه‌های خاص خود را دارا است. تا سال ۱۹۶۱، تعداد ۱۸۰۰ اتحادیه ملی تجاری همراه با ۱۱۰۰۰ هزار اتحادیه‌های ایالتی و محلی و ۵۰۰۰ اطاق بازرگانی شکل گرفته بود. هر اندازه یک اتحادیه شامل طیف وسیع‌تری از منافع باشد کمتر علاقمند به ایجاد یک خط‌مشی شفاف در دفاع از منافع خود خواهد بود، مگر در چند مورد محدود که در برگیرنده منافع

مشترک بوده و یا اقدام به رهبریت منافع نماید. هنگامی که یک اتحادیه در ارتباط با یک موضوع مهم موضع خاصی را اتخاذ می‌کند، دیدگاههای رهبریت ممکن است کاملاً ناهمنوا با اعضای آن اتحادیه باشد. بنابراین، هر اندازه که یک گروه بزرگتر و جامع‌تر می‌شود احتمال عدم موفقیت آن نیز، هم چون احزاب سیاسی، افزایش می‌یابد.

اهمیت عملیات چانه‌زنی بین گروهی و شکافهای درون جامعه تجاری در نحوه مبارزه بر سر حفظ قیمت‌های خرده‌فروشی و کنترل تولید گاز طبیعی منعکس می‌شود. لازمه حفظ قیمت در سطح خرده‌فروشی وضع قوانینی است که کاهش فاحش قیمت را توسط خرده‌فروشان ممنوع اعلام نماید، تا اینکه یک سطحی از حداقل قیمت در سراسر کشور حفظ گردد. گروهی که بیشترین علاقه را در ادامه وضع قوانین حفظ قیمت‌ها در سطح خرده فروشی از خود نشان می‌داد «اتحادیه ملی داروداران خرده‌فروش» بود که با توسل به دادگاهها، برای یک دوره طولانی، در برابر اقدامات کمیسیون تعیین قیمت دولت فدرال قد علم کرد.

اقدامات «اتحادیه ملی داروداران خرده‌فروش» در وضع قوانین حامی موضع خود در کنگره و مجالس ایالت‌ها موفق بوده است. در دهه ۱۹۳۰، این اتحادیه به منظور مصوب نمودن تبصره «میلر ـ تایدینگر» که تعیین قیمت را توسط شرکت‌های بزرگ در سطوح ایالات ممنوع می‌نمود، اقدام به برقراری کمیته‌های ارتباطی خرده‌فروشان در کلیه حوزه‌های انتخاباتی مجلس نمود و تلاش کرده که این کمیته‌ها از اعضاء و دوستان و آشنایان نمایندگان مجلس باشند تا از موضع آنها در مجلس بهتر دفاع گردد. این تبصره، با وجود مخالفت رئیس جمهور و کمیسیون تجاری فدرال، به تصویب رسید. درسطح ایالت، اتحادیه در به دست آوردن قوانین حامی موضع خود بسیار موفق بوده است، هر چند که از این زمان به بعد حفظ قیمت خرده‌فروشی مقهور نیروهای دیگر گردید. ولی موفقیت این اتحادیه در این سالها نمایانگر یکی از مهمترین جلوه‌های ارتباط تجاری سیاسی

در ایالات متحده است. این فقط قدرتهایی چون ائتلاف صنایع و نظامیان نیست که می‌توانند فشار زیادی بر حکومت وارد نمایند بلکه گروههای منفعتی تجاری کوچک نیز از موفقیت دریافت کمک از حکومت برخوردارند.

مبارزه بر سر مقررات تولید و توزیع گاز طبیعی در دوره حکومت آیزنهاور نمایانگر شیوه‌هایی است که گروه تجاری متفاوت در برابر یکدیگر در چگونگی استفاده از سطوح متفاوت حکومتی فدرال و ایالات برای حصول به اهداف خود صف‌آرایی می‌کنند. اختلاف بر سر این قضیه بود که آیا کنترل تولید و قیمت‌گذاری در صنعت گاز طبیعی باید در اختیار حکومت فدرال باشد یا ایالت. ترس تولیدکنندگان گاز از کنترل حکومت فدرال موجب گردید که اینها یک «کمیته منابع طبیعی گاز و نفت» را تشکیل داده با این هدف که کنترل این بخش را در اختیار حکومت‌های ایالتی قرار دهند. ولی شرکتهای محلی تولید گاز، با امید به بهای نازلتر در صورت کنترل توسط حکومت فدرال با پیوستن به اتحادیه کارگری و گروههای حامی مصرف‌کننده و شهرداریها، به نفع حاکمیت حکومت فدرال وارد میدان مبارزه شدند. یک شورایی از شرکتهای محلی گاز با یک کمیته‌ای از طرف شهرداریها متحد شده و در کنگره آمریکا به حمایت از مصرف‌کننده پرداختند. گفته می‌شود که صنایع نفت و گاز متحمل حدود ۱/۵ میلیون دلار هزینه شدند تا سناتورها را نسبت به موضع خود متمایل نمایند. تولیدکنندگان گاز ابتدا با به تصویب رساندن قانونی در کنگره به نفع خود به موفقیت دست یافتند، ولی طرح اتهامات نادرست توسط لابی‌گران علیه آنها، به خصوص افشاگری سناتور کِس که مبالغ هنگفتی در ارتباط با مصوبه کنگره به هزینه‌های انتخاباتی وی از طرف این اتحادیه اهدا شده است، موجب گردید که رئیس‌جمهور این مصوبه کنگره را وتو نماید.

جامعه تجاری به دو طریق خود را به چگونگی سیاست فشار در آمریکا تطبیق داده است. شرکت‌های تجاری «کمیته‌های اقدام سیاسی» را برای اهداء پول

به مبارزات انتخاباتی کاندیداهای مورد علاقه خود برای پست‌های سیاسی برپا کرده‌اند. اتحادیه تجاری و سایر سازمانهای لابی‌کننده ائتلافهایی را برای دست‌یابی به اهداف مشترک خود در حکومت به وجود آورده‌اند. این روش آنها را قادر نمود که از موضع جسورانه‌تری نسبت به خط‌مشی‌های سیاسی حکومت و تعقیب اهداف مثبت، به جای دفاع صرف از خود در برابر حمله سایر گروهها و یا حکومت برخوردار باشند.

سیاست و کارگران

و.او.کی، وضعیت پارادوکس‌گونه [تناقض‌آمیز] کارگری ایالات متحده را چنین بیان می‌دارد: «یک نیروی عددی بزرگ ولی بدون قدرت پایدار متناسب با حجم جمعیت خود به عنوان یک طبقه در جامعه‌ای که خود را معتقد به قاعده دکترین تعداد می‌داند». ما قبلاً متوجه بعضی از عوامل خاصی شده‌ایم که در تاریخ آمریکا سهم فراوانی در ایجاد و ارائه منظری زیبا از جامعه قویاً صنعتی داشته است و از این رو موجب گردیده که سوسیالیسم نتواند در بین کارگران از جذابیت قابل توجهی برخوردار باشد. این عوامل عبارت بودند از: فقدان سنت واقعی فئودالیته، ماهیت باز جامعه آمریکا در قرن نوزدهم و آثار سرحدات گسترش یابنده. با این حال، هر چند که این عوامل در توضیح و تبیین غیبت یک حزب قوی سوسیالیستی کمک می‌نماید، ولی ضعف طبقه کارگر به عنوان یک نیروی سیاسی فقط تا حدی توسط این عوامل تبیین‌پذیر است. بخشی از توضیح، در ماهیت پراکندگی کلی اقتدار قانونی و قدرت سیاسی قرار دارد که منافی رشد هر سازمان سیاسی ملی است که متکی فقط بر یک اصل یا گروه خاص باشد. به همین منوال، ترکیب نامتجانس جمعیت آمریکا و گوناگونی فراوان قومی و مذهبی باعث چندپارگی نیروی کارگری شده و مانع شکل‌گیری نوعی از نگرش واحد یا سازمانهایی شده است که صرفاً متکی به یک رهیافت خاص کارگری نسبت به

سیاست باشد. فقدان هرگونه محرکه ایدئولوژیکی در بین طبقه کارگری، حداقل تا دوره بعد از جنگ دوم جهانی، با عدم وجود نگرش محافظه‌کارانه واقعی در انتهای دیگر طیف اجتماعی تقویت گردید. پذیرش تغییر در نهاد فلسفه آمریکایی نیاز به یک نیروی سیاسی خواهان تغییر را، صرفاً به خاطر خود تغییر، منتفی ساخته است. همه این عوامل موجب پیدایش یک وضعیتی گردید که در آن کارگران تبدیل به یک سری از گروه‌های منفعتی به جای یک حزب سیاسی گردیده‌اند.

اما این بدین معنا نیست که کارگران خود خواهان تبدیل به یک نیروی سیاسی مستقل نبودند، بلکه تصور اتحادیه‌گرایی آمریکا نیز به عنوان یک جنبش در ارتقای سطح دستمزدها و شرایط کاری عامل مهمی در این راستا بوده است. در سال ۱۹٦٤، فقط ۲۹/۵ درصد از نیروی کار غیرکشاورزی در اتحادیه عضویت داشته است و در چند ایالت کارگران عضو اتحادیه نسبت به کل نیروی کار واقعاً بسیار ناچیز بوده است. در کارولینای جنوبی فقط ۷/۹ درصد و در کارولینای شمالی ٦/۷ درصد از نیروی کار در اتحادیه کارگری عضویت داشتند. تا سال ۱۹۸۰، نسبت عضویت کارگران در اتحادیه‌ها به ۲۱ درصد کاهش یافت. کوتاهی جنبش اتحادیه در جنبه‌های دیگر نیز در کاهش نفوذ سیاسیش مؤثر بود. اخاذی و عملیات جنایتکارانه، که بعضی از بخش‌های جنبش دچار آن گردیده بود، منشأ اختلال و اختلاف در سازمان‌های کارگری شده است. از مصادیق بارز چنین خلاف‌هایی، «اتحادیه کارگران بندری» در نیویورک و نیوجرسی بود که در طول چندین سال تحت کنترل اخاذانی قرار داشت که اقتدار خود را با توسل به روشهای گانگستری و ارتباط با ماشین‌های سیاسی محلی حفظ و گسترش می‌دادند. بعلاوه، جنبش کارگری به دلیل اختلافات و رقابت‌های درونی دچار انشقاق گردید. در سال ۱۸۸٦ «اتحادیه کارگران آمریکایی» به عنوان «فدراسیون اتحادیه‌های کارگری» که عمدتاً وابسته به صنعت بود، تشکیل گردید و در بیشتر

تاریخ حیات خود مخالفت با دخالت حکومت در امور اتحادیه را در سرلوحه کار خود داشته است. این اتحادیه حامی عدم مداخله حکومت و از نظر فلسفی کاملاً سرمایه‌داری بود. ولی با رشد تولید انبوه صنایع، به خصوص صنایع خودرو، اتحادیه‌های صنعتی از اهمیت فزاینده‌ای برخوردار گردیده و در سال ۱۹۳۸ تبدیل به «کنگره سازمانهای صنعتی» شد.

اختلاف نهادینه شده بین مدیریت اتحادیه‌های مشاغل حرفه‌ای و صنایع، به طبع منجر به خصومت بین دو اتحادیه کارگری «کنگره سازمان‌های صنعتی» و «فدراسیون کارگران آمریکا» گردید. این دو اتحادیه از دو دیدگاه فلسفی متفاوتی نیز نسبت به نقش حکومت در جامعه اقتصادی برخوردار بودند. اتحادیه «کنگره سازمانهای صنعتی» محصول تولید انبوه صنایع و سالهای قحطی، در مقایسه با «فدراسیون کارگران آمریکا» از وابستگی بیشتری به حکومت برخوردار بوده و در نتیجه خواهان مداخله حکومت در امور مربوط به کارگران نیز بود. درسال ۱۹۴۳، «کنگره سازمانهای صنعتی» یک «کمیته اقدام سیاسی» را به وجود آورد که بازوی سیاسی این اتحادیه را تشکیل دهد. در حالیکه «فدراسیون کارگران آمریکایی» از تأیید بدون قید و شرط کاندیداهای رئیس‌جمهوری خودداری نموده، اما مدیریت اتحادیه کنگره سازمان‌های صنعتی، ترومن را به عنوان کاندیدای دمکرات رئیس جمهوری در سال ۱۹۴۸ مورد تأیید قرار داد. چهار سال بعد، هر دو اتحادیه از «آدلی استیونسون» نامزد دمکراتها برای رئیس جمهوری حمایت کردند.

ضعف جنبش کارگری، بعنوان یک نیروی سیاسی، وقتی نمایان گردید که در سال ۱۹۴۷ کنگره «لایحه تافت ـ هارتلی» را با قیود محدودکننده اختیارات سازمانهای کارگری به تصویب رساند. دراین مصوبه ماده‌ای وجود داشت، که به حکومتهای ایالتی اجازه می‌داد این اقدام اتحادیه کارگری که استخدام کارگران را فقط از طریق داشتن «عضویت در اتحادیه» ممکن می‌ساخت، غیرقانونی اعلام نماید. تصویب این قانون که از حمایت «انجمن ملی تولید کنندگان» نیز برخوردار

بود، تأکید بر تجزیه و انحلال اتحادیه‌ها داشت. دلیل ناتوانی دو اتحادیه کارگری فوق‌الذکر در جلوگیری از تصویب این لایحه، اختلاف آنها بر سر استراتژی مقابله با آن و همچنین اختلاف درون اتحادیه «کنگره سازمانهای صنعتی» بود که بقای خود سازمان را مورد تهدید قرار می‌داد. سرانجام در سال ۱۹۵۵ دو اتحادیه کارگری با هم ترکیب شدند، ولی با ائتلاف دو اتحادیه پیشه‌وران و صنعتکاران، هر یک با قدرت خودمختاری در امور خویش، همچنان از ضعف قدرت سیاسی رنج می‌برد. این فدراسیون جدید، یک «کمیته آموزش سیاسی» را بر پا نمود که به نفع کاندیداهای سیاسی مورد تأیید خود با تبلیغات در ثبت نام، جمع‌آوری اعانه‌ها و سازماندهی گروههای تبلیغاتی اقدام نماید.

گرایش سالهای اخیر اتحادیه‌های کارگری به سوی کاندیداهای دمکرات در سالهای اخیر به اندازه کافی روشن است. ولی ائتلاف این دو اتحادیه کارگری، در انتخابات کنگره، از یک شیوه غیر حزبی برخوردار است تا بتواند صرفنظر از وابستگی‌های حزبی کاندیداها، دوستان اتحادیه را پاداش داده و دشمنانش را تنبیه نماید. اما در عمل، تعداد کمی از سناتورها و نمایندگان جمهوری‌خواه کنگره در مقایسه با کاندیداهای دمکرات حمایت این اتحادیه‌های کارگری را دریافت می‌دارند. تأیید کاندیداهای دمکرات توسط اتحادیه یک امر اتوماتیک‌وار نیست و بستگی به دیدگاهها و سابقه فرد کاندیدا دارد. به هر حال، اتحادیه‌ها کمک مالی فراوانی به تبلیغات انتخاباتی کاندیداهای دمکرات می‌نمایند، هر چند که اهداف سیاسی اتحادیه‌ها همچنان محدود باقی می‌ماند. آنها علاقمند به ارتقای منافع اعضای خود با اقدامات سیاسی و همچنین دفاع از خود در برابر حملات گروههای تجاری بوده، اما هدفشان به دست گرفتن قدرت سیاسی یا ایجاد تغییرات بنیادی در جامعه آمریکا نیست. جنبش کارگری آمریکا مخالف سرمایه‌داری نبوده و صرفاً خواهان ارتقای منافع کارگری در قالب اقتصاد سرمایه‌داری است.

کشاورزان و حکومت

کشاورزی در ایالات متحده، مصداق مثالی است که یک گروه اقلیت مهم می‌تواند از قدرت سیاسی نامتناسب با جمعیت خود برخوردار گردد. حجم جمعیت کشاورز در مقایسه با اتحادیه‌های کارگری بسیار ناچیز و از نظر سرمایه در مقایسه با جامعه تجاری بسیار ضعیف است. ولی با این حال، به نظر می‌رسد که کشاورزان در اقدامات خود علیه مخالفین برنامه‌ها و حمایتهای حکومتی که به منظور رهایی جامعه کشاورزان از وضعیت بد قبلی صورت می‌گیرد، بسیار موفق بوده است. گروههای کشاورز، بنا به گفته یک ناظر، بنظر می‌رسد که با اعضاء کنگره و بخشی از حکومت که مربوط به برنامه‌های کشاورزی است متحد گردیده و یک سیستمی از حکومت خصوصی را ایجاد نموده‌اند که در آن تصمیمات مربوط به امور کشاورزی منحصراً توسط خود گروه‌های منفعتی کشاورزی اتخاذ می‌گردد.

از دهه ۱۹۳۰ قدرت کشاورزان در حکومت نهادینه گردیده است، و این به دلیل آن است که سازمانهای کشاورزی در ماشین حکومتی به گونه‌ای ادغام گردیده‌اند که کشیدن خط بین بخش حکومتی و بخش خصوصی مواجه با دشواری است. بیشتر قدرت آنها نشأت گرفته از ویژگی خاص آرای مزرعه‌داران است. آراء کشاورزان کاملاً مستقل و متغیر است. کشاورزان راحت‌تر از سایر گروهها گرایش به حزبی پیدا می‌کنند که در حال حاضر مدافع منافع آنان است. تقسیم رأی در میان آنها بسیار معمول است و حضور آنها در پای صندوق آراء متغیرتر از سایر بخشهای جمعیت است. این امر موجب غیرقابل پیش‌بینی بودن آرای کشاورزان گردیده و می‌تواند، همان طوری که در انتخابات سال ۱۹۴۸ به اثبات رسید، به صورت بالقوه تبدیل به یک عامل بسیار مهمی در انتخابات گردد. از این رو، کنگره حساسیت خاصی نسبت به واکنش کشاورزان دارد.

ولی موفقیت گروههای زراعی به این معنا نیست که این گروه‌ها در درون

خود فاقد آن نیروهای انشقاقی باشند که جامعه تجاری و کارگری را دچار تشتت نموده است. سازمانهای معرف منافع کشاورزان متعدد هستند. گوناگونی زراعی و محصولات، مولد انجمنهای زراعی خاص خود شده است که می‌توان، به عنوان مثال، از «جامعه لبنیاتی آمریکا»، «شورای ملی پنبه‌کاران آمریکا» و «جامعه ملی گندم‌کاران» نام برد. اما سه اتحادیه بزرگ که مدعی سخنگویی از طرف همه مزرعه‌داران می‌باشند عبارتنداز: «اتحادیه ملی کشاورزان»، «اتحادیه دایره فدراسیون ملی مزرعه‌داران» و «سازمان زراعی ملی». هر چند که امکان رویارویی بین این گروهها یا اتحادیه‌های کشاورزی وجود دارد، ولی به نظر می‌رسد که هر یک از این سازمانها در بخش خاصی از کشور از قدرت بیشتری برخوردار باشد. «دایره فدراسیون ملی مزرعه‌داران» رابطه نزدیکی را از دوره «طرح‌های نوین» که با کارگزاران حکومتی در طرح برنامه‌های کشاورزی برای مقابله با قحطی همکاری نمود، برقرار کرده است. گفته شده است که حمایت این اتحادیه در موفقیت هر لایحه قانونی مربوط به کشاورزی ضروری است و این فدراسیون در صورت نیاز قادر به تحمیل فشار بسیار زیاد در واشنگتن خواهد بود.

منافع عمومی و گروههای موضوعی

ساختار گروههای منفعتی در آمریکا در دهه‌های ۱۹٦۰ و ۱۹۷۰ دچار تغییرات قابل ملاحظه‌ای شده است. همان طوری که در صفحات پیشین شاهد آن بوده‌ایم، تا این زمان اکثر گروههای منفعتی نمایندگی تجمعات خاص اجتماعی یا قومی را به عهده داشته و یا این که سخنگوی گروه‌های منفعتی تجارت، کارگری و یا کشاورزی بوده‌اند. چند سازمان نظیر «مجمع رأی‌دهندگان زن» ادعای علاقمندی به حمایت از منافع عموم در کلیت خود ویا ارتقای حکومت خوب را داشتند. ولی در دهه ۱۹٦۰، تعداد زیادی از سازمانها ظهور یافتند که هدف آنها حمایت از مصرف‌کننده و یا ارتقای راندمان کار در حکومت و حفظ و بهبودی

محیط زیست بوده است. یکی از مشهورترین این نوع گروهها «سبب مشترک» است که هدف آن تغییر ساختارهای سیاسی به منظور افزایش سطح پاسخگویی حکومت در برابر نیازهای اجتماعی و ترتیب و تنظیم دوباره اولویتهای ملی می‌باشد. «مؤسسه عمومی شهروند» تلاش خود را در حفاظت از منافع مصرف‌کننده با افشای نواقص در تولیدات مصرفی جهت داده است. «مجمع لازاک والتون»، «جامعه ملی آدوبون» و «باشگاه سیرا» همگی علیه آلودگی محیط زیست مبارزه نموده و طرح‌های ساختمانی را مورد بررسی دقیق قرار می‌دهند تا اثرات آنها را بر روی محیط زیست تشخیص داده و با طرحهای مضر محیط زیست مخالفت نمایند.

لیکن توسعه بطور مشخص با رشد تعداد زیادی از گروههای جدیدی مرتبط است که تلاش خود را بیشتر وقف موضوعات خاص می‌نمایند. گروههای متعددی سعی در ارتقای حقوق زنان داشته که یکی از این تلاشها شامل اقدام ناموفق این گروهها در الحاق تبصره «حقوق برابر» به قانون اساسی بود. «سازمان ملی زنان»، تلاش خود را وقف آزادی سقط‌جنین کرده و تعداد زیادی از گروههای طرفدار زندگی، نظیر «کمیته ملی حق حیات»، حذف و یا محدود نمودن شیوه‌های قانونی سقط‌جنین را سرلوحه مبارزات خود قرار داده‌اند. گروههایی نظیر «صلح سبز»، که مخالف قدرت هسته‌ای هستند، به طور فزاینده‌ای فعال شده‌اند. این گروهها، کنگره و قوه مجریه را تحت فشار قرار داده و با گسترش تبلیغات عمومی سعی در بسیج افکار عمومی به طرفداری از اهداف خود را دارند. اهداف و عملکرد سازمانهایی نظیر «انستیتوی انرژی هسته‌ای»، که نمایندگی دفاع از منافع صنایع قدرت هسته‌ای را به عهده دارند، همواره مورد انتقاد و اعتراض این گروهها واقع می‌شود. ظهور شبکه‌های ارتباطی مدرن، شهروندان هم عقیده را در سراسر کشور قادر نموده تا در ارتباط با مشکلات مشترک جبهه واحدی را تشکیل دهند؛ یک امری که حتی سی سال پیش غیر

محتمل بود. «انجمن ملی بازنشستگان آمریکا» با سی میلیون عضو، تبدیل به یکی از گروههای بسیار قوی در صحنه سیاسی آمریکا گردیده است.

افول احزاب سیاسی توده‌ای، به عنوان ابزار سیاستگذاری، موجب کاهش کارکرد آنها در انعکاس نگرانیهای عمومی گردیده است. از اینرو، گروههای حامی منافع عمومی و سببی تبدیل به یک وسیله تلاش برای افرادی شده‌اند که در زمانهای پیشین به عضویت «جنبش ترقیخواه» یا «حزب دمکراتیک» برای «طرح‌نوین» درمی‌آمدند تا بتوانند به اهداف خود دست یابند. این گروها موفقیت‌های شایانی را در ارتقای مقررات امنیتی، به خصوص خودروها و همچنین دربه تصویب رساندن قوانین حفظ محیط‌زیست و مصرف‌کننده داشته‌اند. برای مدتی به نظر می‌رسید که اینها جایگزین اتحادیه‌های کارگری به عنوان نیروی اصلی ضد تجاری در سیاست کثرت‌گرای ایالات متحده شده باشند. مطمئناً وجود این گروهها یکی از دلایلی بوده که موجبات تهاجمی‌تر شدن رفتار گروهای منفعتی تجاری را فراهم آورده است. رئیس جمهور کارتر به خاطر توجه بیش از حد به تقاضاهای جدید عمومی و گروههای سببی و توجه بسیار اندک به تقاضاهای سنتی کارگری و گروه‌های قومی مورد انتقاد قرار گرفت.

گروههای منفعتی در عمل

گروههای منفعتی چگونه عمل می‌نمایند؟ انعطاف‌پذیری تقریباً نامحدود این نوع ساختار سیاسی روشهای گوناگونی را در اختیار گروه‌های منفعتی قرار می‌دهد که از طریق آن بتوانند به اهداف خود دست یابند. گروهها قادرند افکار عمومی را از طریق همه رسانه‌های ارتباطی موجود در جامعه مدرن مانند تلویزیون، مطبوعات، رادیو و استفاده از همه تکنیک‌های مدرن صنعتی روابط عمومی تحت تأثیر قرار دهند. این گروهها می‌توانند از طریق روش‌های مستقیم در جلب توجه عمومی که شامل سازماندهی راهپیمایی‌های اعتراضی و آشکال

افراطی آن نظیر اعتصابات و یا حتی آشوب‌های خیابانی می‌شود، اهداف خود را دنبال نمایند. در شرایطی که گروهها برای دستیابی به اهداف خویش متوسل به شیوه‌های افراطی می‌شوند با طرد کل اصول تئوری متوازن دمکراسی که متکی بر تعامل بین گروهی است، خود را به نوع دیگری از سیاست به نام «سیاست افراط‌گری» نزدیک می‌نمایند. توافق بر سر اصول بنیادین و ضرورت استفاده از کانالهای عادی ماشین سیاسی در دستیابی به اهداف گروهی، اساس دمکراسی پلورالیستی را تشکیل می‌دهد. وقتی گروهی احساس نماید که حداقل تقاضاهایش غیرقابل قبول برای جامعه‌ای است که در آن زندگی می‌نماید، این گروه ممکن است تصمیم به خروج از سیستم گرفته و با پایان بخشیدن به عمر خویش تلاش نماید تبدیل به یک نیروی انقلابی گردد. با توجه به اَشکال بسیار متنوع و متعدد و متمایز اقدامات سیاسی، همیشه در عمل امکان‌پذیر نیست که خطوط روشن و سریعی جهت تعیین ماهیت گروهی خاص کشید که آیا این گروه از ساختار گروه منفعتی برخوردار است یا باید آنرا خارج از این گروهها قرار داد؟ بسیاری از گروهها نسبت به اساس نظام سیاسی متوازن مردّدند و مصداق آن استفاده از گروههای پلیس در سرکوبی اعتصاب‌کنندگانی تحت عنوان «انسانهای ریز» و مدافعین «قدرت‌سیاه» می‌باشد. این یکی از ویژگیهای نظام سیاسی آمریکا و تشکیل دهنده شالوده ایدئولوژیکی آن است که یک بخش قابل توجهی از جمعیت وجود دارد که در صورت نیاز، به طور بالقوه آماده قدم نهادن در خارج از چارچوب سیاست مصالحه جهت ارتقای منافعش با توسل به شیوه‌های خشونت‌آمیز می‌باشد. لذا این گروه ممکن است در یک زمان از رفتاری همچون یک گروه منفعتی برخوردار بوده و در زمان دیگر از رفتار توطئه‌گرایانه. به همین دلیل است که حکومت دیگر صرفاً یک مکانیزم بی‌طرف نیست که با اتکای به آن، تقاضاهای متضاد گروهها، فرصت مصالحه یابند، بلکه هم یک وسیلهِ اعمال قانون و نظم است و هم یک وسیله تحمیل خط‌مشی‌های سیاسی، خواه در شهر

لیتل‌راک باشد و خواه در وکو.

البته کانالهای عادی فعالیت‌های گروهی، بطور عمده، مربوط می‌شود به ساختارهای نهاد حکومت که تصمیمات در آن گرفته می‌شود. گروهها، به ویژه از هنگام تصویب قانون مبارزات انتخاباتی فدرال در سال ۱۹۷٤، ممکن است توسط کمیته‌های اقدام سیاسی، تلاش نمایند که گزینش کاندیداها را در سطوح متفاوت حکومتی، هم در انتخابات اولیه و هم در انتخابات عمومی، تحت تأثیر قرار دهند. بنابراین، اتحادیه‌های کارگری و سایر گروهها در انتخاب کاندیداهایی تلاش می‌نمایند که خود را متعهد به پاسخگویی به تقاضاهای آنان کرده باشند. «مجمع برابری نژادی» در سال ۱۹٦۷، خود را متعهد نمود که دوباره «آدام کلیتون پاول» نماینده منتخب سیاهپوستی را که اعتبارنامه‌اش به عنوان یک نماینده کنگره به تصویب نرسید، دوباره به مجلس باز گرداند. در کنوانسیون ملی دمکراتها در سال ۱۹۵۲، گروههای منفعتی تولید کننده نفت، نمایندگان شرکت‌کننده در این کنوانسیون را کاملاً از نگرش خصمانه آدلی استیونسون نسبت به منافع آنان در منابع نفتی ساحلی آگاه نمودند.

گروههای منفعتی ممکن است کمک مالی به احزاب نموده، آنها را در انجام تبلیغات و تشکیلات حزبی یاری رسانند و سخنرانی و مکتوبات جهت کمک در انتخابات در اختیار آنها قرار دهند. مؤثر واقع شدن چنین فعالیت‌هایی و سطح بهره‌مندی گروههای منفعتی از رفتارهای بعدی کاندیدایی که حمایت این گروهها را در دست‌یابی به پست‌هایشان همراه داشتند، از بسیار اندک تا بسیار قابل توجه در نوسان است. اما تعیین دقیق نتایج سیاست فشار در هر مرحله از فرایند حکومتی، کاری بس مشکل است. نمایندگانی که در زمان انتخابات از حمایت گروه خاصی در برخوردار بوده‌اند احتمالاً در هر مورد متمایل به حمایت از نقطه نظرات آن خواهند بود و معمولاً با توجه به منافع متنوع حامیان خود آنچه را که عملی باشد، برای آنها انجام خواهند داد. احتمالاً بیشترین چیزی را که در سطح

فدرال این چنین گروهها می‌توانند انتظار داشته باشند، حفظ رابطه نزدیک با قانون‌گذاران از طریق تلاشهای حمایتی تبلیغاتی از آنها است تا بدینوسیله دسترسی راحت‌تری به نمایندگان مجلس و سناتورها در زمانهای حساس داشته باشند. گروههای منفعتی، از راه‌های مختلف سعی در تأثیرگذاری بر رفتار قانون‌گذاران دارند. این گروهها ممکن است ترتیبی داده که آنها را غرق در نامه‌ها و تلگرامهایی نمایند که از طرف رأی‌دهندگان خواهان توجه به نقطه نظرات گروههای منفعتی فرستاده شده‌اند. همچنین، ممکن است گروههایی از رأی‌دهندگان را سازمان‌دهی نموده تا نقطه نظرات خود را از طریق آنان به نمایندگانشان در واشنگتن منعکس نمایند. به شکلی ظریفتر ولی مؤثرتر، اینها ممکن است با آماده‌سازی خلاصه‌ای دقیق از وضعیت بعنوان ادله به کمیته‌های کنگره ارائه نموده یا آنها را در ارتباط با محق بودن خود متقاعد سازند.

بسیاری از گروههای منفعتی دارای دفاتری همیشگی در واشنگتنن یا مراکز ایالت هستند تا رابطه نزدیکی را با قانون‌گذاران و مدیران اجرایی حفظ نمایند. گروههای دیگر که قادر به داشتن نمایندگانی همیشگی در این مکانها نیستند از خدمات لابیست‌های حرفه‌ای بهره‌مند می‌گردند. به کارگیری لابیست‌هایی که پیگیر منافع گروهی در مقننه باشند به هیچ وجه مقوله جدیدی نیست. در سال ۱۸٤٦، «اِ.چ. مارشال» توسط راه‌آهن بالیتمور و اوهایو استخدام گردید تا از قانون‌گذاران ایالت ویرجینیا مجوز راهی را از طریق این ایالت به اوهایو دریافت دارد. هنگامی که مارشال پیشنهاد استخدام را به منظور کمک به کمپانی پذیرفت، تأکید بر این امر داشت که او از شیوه‌های تطمیع و مفسده‌انگیز در برخورد با قانون‌گذاران استفاده نخواهد کرد بلکه گفت: «نقشه من آن است که قانون‌گذاران را توسط افراد با نفوذ و محترم محاصره کرده تا بتوانند با بحث‌های متقاعدکننده خود از آنان بخواهند که صرفاً اقدام به یک عمل عادلانه و نه کار دیگر نمایند». لابیست‌های مدرن امروزی باید از توانمندی بحث‌های متقاعدکننده برخوردار

باشند و بسیاری از آنان مسلح به پرسنل متخصص و ابزار تحقیق هستند تا آنها را قادر به انجام چنین کاری کنند. اینها باید از توان طرح و تدوین لایحه برخوردار باشند تا یک نماینده یا سناتور، آمادگی از جانبداری خود در پذیرش و معرفی چنین لایحه‌ای به قانون‌گذاران و سپس تلاش در تصویب آن اعلام نماید. امروزه، منشاء بسیاری از قوانین مهم در کتب قانون ایالات متحده همین گروههای منفعتی بوده‌اند. اهمیت تلاشهای لابی و بعضی از اتهامات در گذشته موجب تصویب «ماده تنظیم لابی» توسط کنگره در سال ۱۹٤٦ گردید و بسیاری از مجالس ایالتی نیز قوانین کنترل و تنظیم فعالیت‌های لابی را در کتب خود دارند. قانون فدرال، افراد یا سازمانهایی را که با دریافت وجه، مشغول تلاشهای لابی هستند موظف کرده که خود را به ثبت رسانیده و هزینه‌های مصرفی خود را در تلاش برای تأثیرگذاری یا شکست لوایح در کنگره گزارش نمایند. بیش از یک هزار لابی‌کننده بخاطر وجود این چنین قانونی ثبت شده‌اند. به ناچار گروههای منفعتی که آرزوی تأثیرگذاری بر قانون‌گذاران را دارند به تدریج از تلاشهای آشکار در قرار دادن اطلاعات در اختیار اعضای کنگره و افکار عمومی به نفع لایحه قانونی مورد نظر خود کاسته و به ارتشاء و تهدید قانون‌گذاران روی آورده‌اند. حادثه‌ای که قبلاً به آن اشاره گردید که در آن مبلغ زیادی وجه به مبارزات انتخاباتی «سناتورکس» اهداء شده بود، باعث افزایش تقاضا برای تحقیق درباره فعالیت‌های لابی گردید ولی از این تحقیقات نتیجه قابل توجهی بدست نیامد. هر چند که سازمانهای لابی‌کننده در برخورد با قانون‌گذاران بسیار سخاوتمندانه عمل می‌نمایند و اتهاماتی را نیز در دهه‌های گذشته می‌توان ردیابی نمود، ولی امروزه شواهد بسیار ضعیفی دال بر ارتشاء آشکار در حوزه‌های مربوط به فدرال مطرح است. در سطح حکومت ایالتی، ردیابی فعالیت‌های مشکوک و خلاف از جانب لابی‌کنندگان و قانون‌گذاران خیلی ساده نیست و در چند ایالت مشهور به خلاف‌کاری شواهد فراوانی دال بر خرید همکاری قانون‌گذاران و مقامات وجود دارد.

اهمیت تصمیمات قانون‌گذاران برای گروههای منفعتی، همان طوری که بعداً خواهیم دید، در این حقیقت نهفته است که کنگره ایالات متحده از قدرت تصمیم‌گیری مؤثرتری از هر کنگره در غرب برخوردار است. اما نگرانی گروههای منفعتی در ارتباط با تصمیمات حکومتی، در کنگره به پایان نمی‌رسد. سازمانهای اجرایی، و بویژه کمیسیون‌های مستقل تنظیم و نظارت، تصمیمات مهم روزانه‌ای اتخاذ می‌نمایند که در بعضی موارد تعیین‌کننده سرنوشت فعالیت‌های تجاری چند میلیون دلاری می‌شود. صدور مجوز ایستگاههای تلویزیونی یا خطوط هوایی، مبلغی که شرکتهای مولد برق یا راه‌آهن برای خدمات خود دریافت می‌دارند، همگی بستگی به نوع تصمیمات کارگزاران حکومتی دارد. ناگزیر، گروههای علاقمند به چنین تصمیماتی سعی در بیان نگرانی خود به تصمیم‌گیرندگان مربوطه خواهند نمود. احساس گریزناپذیر دیگر آن است که سازمانهایی برای نظارت و کنترل بر صنعت تأسیس می‌گردند، ولی در عمل، ارتباط بسیار نزدیکی بین آنها بوجود آمده و در نتیجه به جای توجه به نیازهای مردم، بطور عمده، بیشتر نگران نیازهای صنعت می‌شوند. اتهاماتی درباره ارائه خدمات بیش از حد به اعضای کمیسیونهای حکومتی توسط کمپانی‌هائی که تصمیمات این مقامات مربوط به حفظ منافع آنها می‌شود، گزارش گردیده است که شامل بلیط‌های تردد مجانی هواپیمایی، هدایای دستگاه تلویزیون توسط کمپانیهای دارنده ایستگاههای تلویزیونی، پذیرائیهای شاهانه، و حداقل در یک مورد، پرداخت رشوه می‌شود.

سرانجام، گروههای منفعتی بایستی خود را درگیر دادگاهها نیز کرده و بتوانند نقطه نظرات خود را قویاً به قضات نیز منتقل نمایند، هرچند که تکنیک‌های مورد استفاده در برقراری رابطه باقضات شبیه تکنیک‌های ارتباطی با قانون‌گذاران و مدیران اجرایی نیست. در ایالات متحده، دادگاهها، در معنای وسیع خود، بخشی از فرایند سیاسی هستند، زیرا دادگاهها تصمیماتی اتخاذ می‌نمایند که این نوع تصمیمات در سایر کشورها معمولاً توسط مقامات انتخابی یا انتصابی سایر

بخشهای حکومتی گرفته می‌شود. قضات در سطح ایالتی ومحلی را نمی‌توان از اتهامات و تباهی مبرا دانست، اما در سطح فدرال قضات از کد اخلاقی بالاتری برخوردار بوده لذا تاکتیک‌های اِعمالی گروههای منفعتی در سطح فدرال باید قادر به ارائه بحث‌های متقاعدکننده مستند باشد. اگر گروهی ناتوان از جلوگیری تصویب قانونی در کنگره باشد می‌تواند چنین مصوبه‌ای را در دادگاهها به چالش کشیده و علیه آن دلایل گوناگونی از جمله مغایرت با قانون اساسی، اقامه نمایند. این امکان نیز وجود دارد که از دادگاهها به منظور ارتقای اهداف مثبت سیاسی بهره گرفت. چشمگیرترین موفقیت در بهره‌گیری از این تکنیک توسط «انجمن ملی برای ارتقای مردم رنگی» در دادخواهی علیه جدایی نژادی در دادگاههای سطوح فدرال و ایالت تجربه گردید. دادگاه عالی آمریکا به طرفی که قادر به دفاع قانونی به نفع یا علیه یک اختلاف باشد، بعنوان دوستان دادگاه اجازه پر کردن دادخواهی را می‌دهد. با این طریق سازمانها و همچنین حکومت‌های فدرالی و ایالتی تا آنجایی می‌توانند به افراد درگیر موضوع یاری رسانند که دادگاه آن موضوع را یک مبارزه بین دو گروه تلقی نماید و نه اختلاف حقوقی بین افراد متخاصم. مبارزه در سیاست کثرت‌گرایی آمریکا با این شیوه در درون ماشین حکومتی آغاز و به پایان می‌رسد.

به ناچار، تأکید بر سیاست فشار کنشی توأم با رفتارهای نامشروع و نفوذهای ناحق متداول، منتهی به سردرگمی فهمی شده و این گمان را ایجاد می‌نماید که بر زندگی سیاسی آمریکائیان تقریباً یک حالتی از آنارشیسم حاکمیت دارد. با این حال، باید اذعان گردد که ساختار گروههای منفعتی یک کارکرد ضروری را در یک جامعه چندگانه ایفا می‌نماید. این مکانیزم، شرایط را برای بیان افکار و منافع گوناگون که هیچ نظام حزبی قادر به انجام آن نیست، فراهم می‌آورد. گروههای منفعتی، همراه با احزاب سیاسی، تقاضاهای جامعه را طبقه‌بندی و به مقامات انتخابی و انتصابی که تصمیمات اقتدار آمیز فدرالی، ایالتی

یا محلی را اتخاذ می‌نمایند، منتقل می‌کنند. نظریه‌پردازان کثرت‌گرا معتقدند که این جوهر دمکراسی در یک جامعه مدرن است. با این حال، این نیز صحیح است که آن گروههائی که بیشترین منابع را در اختیار دارند، بویژه منابع مالی، احتمال موفقیت بیشتری را در یک مبارزه بین گروهی داشته و چنین نتایجی ضرورتاً حاصل اقدامات دمکراتیک واقعی نیست.

فصل ششم

سیاست کنگره‌ای

کنگره ایالات متحده آمریکا، بدون تردید یکی از قدرتمندترین مجامع نمایندگی در جهان امروز است. هدف صرفاً بیان دوباره واقعیت قدرت و سرمایه درایالات متحده نیست بلکه اذعان به این حقیقت که بعنوان یک قانون‌گذار، کنگره همچنان از درجه قدرت تصمیم‌گیری مستقل بسیار بالاتری از کنگره‌های موجود در دمکراسی‌های غربی برخوردار است. این یک واقعیت است که، شبیه همه ارگانهای قانون‌گذاری در جهان پیچیده قرن بیستم، قدرت کنگره در مقایسه با قدرت قوه مجریه حکومت، کاهش یافته‌است. به‌طور فزاینده، این رئیس‌جمهور و حوزه مدیریت او است که معرف خط‌مشی‌ها و قانون‌گذاری می‌شود، اما این کنگره است که تصمیمات مؤثری را در ارتباط با خط‌مشی‌های داخلی و خارجی، نقش حکومت در جامعه و نحوه تأمین مالی برنامه‌های حکومتی اتخاذ می‌نماید. رئیس‌جمهور می‌تواند معرف خط‌مشی‌هایی باشد و باتمام منابع موجود در اختیارش کنگره را جهت تصویب آن تحت فشار قرار دهد، ولی نمی‌تواند تعیین نماید که کدام لایحه کی وچگونه به تصویب رسد و یا دقیقاً شکل تصویب آنرا قید نماید. در بریتانیا به محض آنکه لایحه‌ای توسط حکومت به مجلس عوام فرستاده شود می‌توان مطمئن بود که به تصویب خواهدرسید. اما انسان فقط می‌تواند پیش‌بینی نماید که لایحه معرفی شده به کنگره دچار چه‌سرنوشتی خواهد شد و چنین پیش‌بینی‌هایی، هرچند آگاهانه، ممکن است حتی کاملاً غلط هم‌باشد.

حدود قدرت کنگره

قدرت کنگره به عنوان یک ارگان سیاست‌گذار نتیجه کل شرایطی است که نیروهای سیاسی و قانون اساسی در آن عمل می‌کنند. ساختار داخلی قدرت تشکیلات کنگره بازتاب دهنده این زمینه‌های تعامل است. پیشتر مشاهده گردید که اساسنامه ایالات متحده، به هر یک از دو مجلس کنگره، در مقایسه با یکدیگر و رئیس‌جمهور، درجه بالایی از اقتدار خودمختاری قانونی اعطا نموده است. رئیس جمهور فاقد قدرت انحلال کنگره و یا اقتدار مستقیم قانون‌گذاری است. او می‌تواند از کنگره تقاضای اقدام قانونی بنماید و نیز می‌تواند مصوبات کنگره را که با خواست او مغایرت دارد، وتو کند. دو مجلس کنگره، طبق قانون اساسی، از قدرت برابر برخوردارند، البته به استثنای تأیید مقاوله‌نامه‌های خارجی ایالات متحده و تأیید مدیران اجرایی انتصابی رده‌بالای فدرال و مقامات قضاییه که در حوزه اختیارات سنا قرار دارد. همچنین قانون اساسی قدرت معرفی همه لوایح مربوط به درآمد حکومتی را به مجلس نمایندگان می‌دهد، ولی سنا حق الحاق اصلاحیه یا رد این چنین لوایح را برای خود حفظ می‌نماید.

نظام حزبی غیر متمرکز، که زمینه‌ساز اعمال انضباط مؤثر علیه سناتورها و نمایندگان مجلس نیست، خود می‌تواند از عوامل مهم دیگری در فراهم نمودن شرایط استقلال کنگره باشد. هیچ گروهی یا فردی از رهبران در سطح فدرال نمی‌تواند حرفه سیاسی یک قانون‌گذار را صرفاً به دلیل اینکه او از پیروی رهبریت آنها سرپیچی نموده، به خطر بیندازد. گاهی اتفاق می‌افتد که نمایندگان مجلس توسط حزب خود در کنگره در معرض اقدامات انضباطی قرار می‌گیرند. جان ب. ویلیامز، نماینده دمکرات از ایالت می‌سی‌سی‌پی، کاندیدای رئیس‌جمهوری از حزب جمهوری‌خواه را در سال ۱۹٦٤ مورد حمایت خود قرار داد و در نتیجه، مجمع حزب دمکرات مجلس نمایندگان او را از ارشدیت حزبی خلع نمود. اما هیچ فردی در کنگره یا قوه مجریه نمی‌توانست یا حتی تلاش نکرد که مانع

انتخاب دوباره او به کنگره در سال ۱۹٦٦ گردد. شیوه گزینش کاندیداها، و بویژه نظام انتخابات اولیه، قدرت تنبیه انضباطی را در اختیار حزب ملی یا رأی‌دهندگان قرار می‌دهد و نه در دستان رهبران ملی. گوناگونی نظام حزبی که مورد بررسی قرار گرفت و واقعیت قدرت محلی در این نوع نظام‌ها بنیان ضمانت خودمختاری کنگره را تشکیل می‌دهد.

مهمترین نتایج این نوع زمینه سیاسی و قانون اساسی این است که اولاً، یک رهبریت متحد و واحد در کنگره، در مقایسه با نظامهای حکومت پارلمانی وجود ندارد. ثانیاً، کنگره به نحوی خود را سازماندهی نموده که اجازه ایفای نقش مؤثر به منافع منطقه‌ای و محلی و همچنین گروههای فشار در کنترل و تسلط بر اعضای خود در کنگره را در غیاب برنامه‌های جامع حزبی می‌دهد. ثالثاً، الگوهای متغیر رأی پیرامون موضوعات در کنگره با تعامل پیچیده بین نیروهای منطقه‌ای، ناحیه‌ای وگروههای گوناگون، منش اعضای کنگره، نفوذ رئیس‌جمهور و ارگانهای اجرایی تعیین می‌شود. بنابراین، هر یک از سناتورها و نمایندگان مجلس در مرکز شبکه پیچیده ارتباطی بین سیاست و قانون اساسی قرار دارد. بعضی از این روابط عامل مهمی در تقویت توانمندی اعضای کنگره در قضاوت مستقل در برابر نیروهای قوی، فردی و گروهی بشمار می‌روند، هر چند که این استقلال رأی از حساسیت بالای سیاسی برخوردار است. استقلال رأی اعضای کنگره فقط در قالب ملاحظات سیاسی که چند بُعدی است می‌تواند اعمال گردد. با وجودی که اعضای هم‌حزب رئیس‌جمهور خود را موظف به اتحاد با رهبریت حزب (رئیس جمهور) می‌دانند ولی همزمان وفاداری خود را نسبت به رهبران حزبی در مجلس نمایندگان و سنا نیز خواهند داشت. سطح وفاداری به هر یک از این دو نوع رهبریت حزبی بستگی به عوامل متعددی دارد و این عوامل همواره منطبق بر یکدیگر نیستند. سناتورها و نمایندگان نسبت به نگرش رأی‌دهندگان خود و همچنین دیدگاههای گروههای منفعتی بسیار حساس هستند که با درجات

متفاوتی از جدیت و پافشاری در برابر آنها قرار می‌گیرد. اینها، همچنین، نسبت به موضعی که سایر اعضای کنگره که با آنها همبستگی نزدیکی دارند مانند اعضای کمیته‌هایی که خود در آن عضویت دارند، سایر اعضای کنگره هم‌ایالتی خود، و دیدگاههای اعضای دیگر که به عنوان صاحب نظر مورد احترامند، حساس هستند.

این وضعیتی است که در قالب آن سناتورها و نمایندگان عمل می‌کنند و واکنش دقیق آنها نسبت به یک لایحه قانونی پیشنهادی بستگی به اهمیت نسبی این عوامل گوناگونی دارد که خود را با توجه به شرایط خاص در آن می‌یابند. اغلب، پیامهایی که اینها از رهبران حزبی، رأی‌دهندگان خود یا گروههای فشار دریافت می‌کنند در تضاد با یکدیگر هستند و اینها باید تصمیم‌گیری نمایند که به کدام یک از پیامهای دریافتی بهتر است پاسخگو باشند. این نوع تصمیم ممکن است بستگی به نزدیک بودن زمان انتخابات برای انتخاب دوباره خود، چگونگی واکنش‌های نیروهای گوناگون فوق‌الذکر، و یا چگونگی احساس خود نسبت به اهمیت آن موضوع خاص داشته باشد. بنابراین به طور بالقوه، مطالعه رفتار کنگره‌ای در برگیرنده توصیف این قضیه است که چگونه هر یک از ۵۳۵ نفر مرد و زن عضو کنگره تحت شرایط متفاوت سیاسی نسبت به موضوعات خاص از خود واکنش نشان می‌دهند. الگوهای رفتار کنگره تصادفی یا اتفاقی نیست و ما قادریم ساختارهای سیاسی و نهادی که باعث ثبات نسبی در رفتار اعضای کنگره در انجام وظایف محوله می‌گردند، کشف نماییم. ما در بخشهای زیر، به نفوذ احزاب سیاسی و سایر تعیین‌کنندگان رفتارآرایی کنگره‌ای، سپس به ساختار قدرت تشکیلات کنگره و سرانجام به بعضی از مصادیق بارزی که موجب اتخاذ تصمیمات پیچیده در رابطه با قوانین مدرن می‌شوند، خواهیم پرداخت.

انضباط و وحدت حزبی

آن حدی از آزادی را که نظام حکومتی آمریکا به هر یک از اعضای قانون‌گذار ملی در تصمیم‌گیری و دادن رأی می‌دهد می‌تواند به طرق زیر اندازه‌گیری شود: (۱) سطح تبعیت هر یک از اعضای کنگره از دیکته‌های رهبری حزبی خود، (۲) آن سطحی که اعضای هم‌حزب رئیس جمهور از رهبریت اعتباری اوپیروی می‌نمایند، (۳) مقاومت در برابر مخالفت سایر اعضای کنگره با موضع خود. با نگاهی به چگونگی رأی اعضای کنگره در سال ۱۹۹۷، می‌توانیم سطح وحدت حزبی و واقعیت انضباط حزبی یا فقدان آن را در کنگره درجه‌بندی نماییم. در حقیقت در آن سال خاص، که مصادف با اولین سال انتخابات دوباره کلینتون بود، وحدت حزبی در کنگره در سطح سالهای قبل نبوده اما هنوز از نظر ایدئولوژیکی و حفظ خط‌مشی‌های سیاسی اختلاف شدیدی بین دو حزب وجود داشت. جمهوری‌خواهان کنترل هر دو مجلس کنگره را که در انتخابات میان‌دوره دو سال قبل به دست آورده بودند، علی‌رغم انتخاب مجدد رئیس‌جمهور کلینتون با یک اکثریت بزرگ آراء در برابر رقیب جمهوری‌خواه خود باب دول، حفظ کردند. جمهوری‌خواهان در کنگره مبارزه خود را بر پایه «قرارداد با آمریکا» که از طرف سخنگوی مجلس نمایندگان، نیوت گینگریچ، مطرح شده بود در انتخابات رئیس جمهوری شروع نموده و با معرفی برنامه‌های قانون‌گذاری خود تلاش کردند نشان دهند، باوجودی که در کنترل رئیس‌جمهوری نیستند، ولی از حکومت کارآمد آمریکایی برخوردارند. دمکراتها در کنگره به این آرزو بودند که حمایت خود را از اولین رئیس جمهور دمکرات که بعد از ۲۸ سال موفق به انتخاب شده بود، دریغ نورزند.

هر دو حزب کنگره در آرزوی نشان دادن وحدت بین‌حزبی بودند. بنابراین ممکن است برای آنهائی که عادت به سبک سیاسی اروپاییان دارند، شگفت‌انگیز باشد که مشاهده نمایند انضباط در آراء سناتورها و نمایندگان کنگره آمریکا چقدر

کمتر است از نوع وحدت حزبی که معمولاً در نظام‌های حکومت پارلمانی مشاهده می‌شود.

در حکومت پارلمانی، وحدت حزبی معمولاً از طریق میزان کاهش حمایت اعضای حزب از خط‌مشی‌های سیاسی رهبریت خود با توجه به ملاک ۱۰۰ درصد اندازه‌گیری می‌شود. در بریتانیا، وقتی که احزاب سیاسی ناتوان در دست‌یابی به این ملاک وحدت باشند، تجزیه و تحلیل‌های فراوانی به وجود می‌آید. ولی رأی‌گیریهای بسیار انگشت شماری در کنگره ایالات متحده پیش می‌آید که به این استاندارد وحدت حزبی نزدیک گردد. تقریباً ۵۰ درصد رأی‌گیری‌های ثبت شده در جلسات سال ۱۹۹۷، در واقع غیر حزبی بوده است، یعنی رأی‌گیریهایی که در آن رأی اکثریت جمهوری‌خواهان شبیه رأی اکثریت دمکراتها در برابر اقلیت مخالف هر دو حزب می‌باشد. بنابراین فقط ۵۰ درصد از رأی‌گیریها در طول خطوط حزبی شکل می‌گیرد. فصلنامه کنگره که این ارقام از آن برگرفته شده، رأی حزبی را آن نوع از آرایی تعریف نموده که در آن رأی اکثریت جمهوری‌خواهان مخالف رأی اکثریت دمکراتها بوده است و این معیار آزمون وحدت حزبی تلقی می‌گردد. ولی حتی در این وحدت حزبی، یگانگی در درون هر یک از این دو حزب فاصله زیادی از کامل بودن دارد. در سال ۱۹۹۷، یک دمکرات در مجلس نمایندگان به طور متوسط در ۸۲ درصد از رأی‌گیریهای ثبت شده همراه با اکثریت اعضای هم‌حزبی خود رأی داده است و یک جمهوری‌خواه به طور میانگین در ۸۸ درصد از مواقع چنین نموده است. نمایندگان مجلس و سناتورها، در همگام بودن با اکثریت، بسیار از هم متفاوتند. در سنا، پنج نفر از جمهوری‌خواهان در کمتراز ۵۰ درصد مواقع رأی خود را با اکثریت همگام کرده‌اند و سناتور نیویورک، داماتو، در ۳۳ درصد از مواقع با اکثریت حزب خود هم‌رأی بوده است. دو عضو جمهوری‌خواه در مجلس نمایندگان، هر دو از ایالت نیویورک، در ۳۰ درصد از رأی‌گیری‌ها هم‌رأی با اکثریت حزبی خود بوده و به عبارت دیگر در ۷۰ درصد از

مواقع علیه اکثریت حزب خود رأی داده‌اند. مخالفت سناتورها با خط‌مشی‌های حزب خود بازتاب تفاوتهای حوزه‌ای و شکافهای ایدئولوژیکی درون حزبی است. سناتورهای جمهوری‌خواه، که علیه موضع اکثریت حزب خود رأی داده‌اند، متعلق به ایالت‌های شمال شرقی هستند. عوامل منطقه‌ای در سیاست آمریکا هنوز خیلی جدی بوده و در سیاست کنگره بسیار مشهود است.

دومین جلوه ماهیت وفاداری و هویت حزبی که می‌توانیم مورد توجه قرار دهیم آن سطحی از حمایت کنگره است که رئیس جمهور به عنوان رهبر حزب و همچنین رئیس کشور و قوه مجریه می‌تواند در ارتباط با خط‌مشی‌های خود به دست آورد. یکی از معیارهای این حمایت، درجه موفقیتی است که فصلنامه کنگره برای رئیس جمهوری محاسبه کرده است. این معیار برحسب حمایت اکثریت سناتورها و نمایندگان مجلس در تعدادی از رأی‌گیریهای کنگره درباره موضوعاتی که رئیس‌جمهور از موضع کاملاً شفافی در ارتباط با آنها برخوردار است، ارزیابی می‌گردد. این نوع محاسبه خاص در تعیین سطح رابطه بین رئیس جمهور و کنگره محدودیتهای خود را دارا می‌باشد. این معیار فقط در ارتباط با موضوعاتی است که رئیس جمهور موضع خود را درباره آن آشکارا بیان کرده است، ولی موضوعاتی را که رئیس‌جمهور امید موفقیت چندانی در متقاعد ساختن کنگره در حمایت از آنرا ندارد، و از این‌رو تصمیم به عدم بیان آشکار دیدگاه خود درباره آنها می‌گیرد، شامل نمی‌شود. بنابراین، درجه موفقیت رئیس‌جمهور، اطلاعات مفیدی را پیرامون توانایی آنها در دستیابی به اهداف خود به ما می‌دهد.

شاید روشن‌ترین شواهد پیرامون سطح حمایت حزبی نسبت به خط‌مشی‌های رئیس‌جمهوری را بتوان در خلال مدیریت آن تعداد از رؤسای جمهوری مشاهده نمود که مواجه با کنگره‌ای هستند که حزب رئیس‌جمهور در هر دو مجلس کنگره، یعنی سنا و مجلس نمایندگان، در اکثریت است. این نزدیکترین وضعیت قابل مقایسه با حکومت‌های پارلمانی است. چنین وضعیتی را

در زمان رئیس جمهوری جان اف کندی، لیندن جانسون، جیمی کاتر، و کلینتون (در دو سال اول دوره رئیس جمهوریش بعد از انتخابات سال ۱۹۹۲) می‌توان مشاهده نمود. در بین این چهار رئیس جمهور، جانسون بیشترین درجه موفقیت را دارا بوده است. در سال ۱۹٦۵، ۹۳ درصد رأی‌گیریهایی را که او موضع روشنی پیرامون موضوعات مربوطه در این رأی‌گیریها اتخاذ کرده بود، موفق بوده است؛ ولی در سایر سالها چنین موفقیتی را نداشته است، زیرا در سال ۱۹٦۸ که آخرین سال دوره رئیس جمهوری اش بود موفقیت او به ۷۵ درصد کاهش یافت. رئیس جمهور کندی، با توجه به همه منش فرهی خود، نتوانست درجه موفقیت خود را بیشتر از ۸۷ درصد افزایش دهد و در آن مواردی که نتیجه رأی‌گیری‌ها بیانگر خلاف موضع اتخاذی او محسوب می‌گردید، به مراتب دارای اهمیت بیشتری در مقایسه با مواردی بود که موضع کندی مورد تأیید قرار می‌گرفت. درجه موفقیت رئیس جمهور کارتر هرگز از ۸۰ درصد فزونی نیافت. رئیس جمهور کلینتون که با یک کنگره دمکرات در سالهای ۱۹۹۳ و ۱۹۹٤ کار می‌کرد، یک درجه موفقیت ۸٦ درصدی را به دست آورد، ولی وقتی که جمهوری خواهان در انتخابات ۱۹۹٤ کنترل کنگره را به دست گرفتند موفقیت او به کمی بیش از ٤۰ درصد در سال ۱۹۹۵ رسید.

طرف دیگر سکه آن است که رئیس‌جمهور هنوز می‌تواند انتظار موفقیت‌هایی را در مواجه با یک کنگره در کنترل حزب مخالف داشته باشد و این یک وضعیت غیرقابل تصور در نظامهای پارلمانی است. تجربه رئیس‌جمهور ریگان در جلسه کنگره سال ۱۹۸۱ بسیار جالب توجه است. در این مورد، یک رئیس‌جمهور جمهوری‌خواه مواجه با یک سنا در کنترل جمهوری‌خواهان و مجلس نمایندگان در کنترل حزب دمکرات بود. با این اوصاف، ریگان در سال ۱۹۸۱، از یک درجه موفقیت ۸۱ در صدی در ارتباط با موضوعاتی که دیدگاه شفاف خود را بیان کرده بود، برخوردار گردید. کنگره در چهار مورد از پنج مورد

با او موافقت نمود. لذا ریگان، رئیس‌جمهور جمهوری‌خواهان، در برابرش مجلس نمایندگان دمکرات و سنای جمهوری‌خواه قرار داشته که در مجموع بیشتر از کارتر که فقط مجبور به کنار آمدن با دو مجلس کنگره تحت حاکمیت حزب خود بود، موفقیت داشته است. این صحیح است که سنای جمهوری‌خواه بیشتر موافق با ریگان بوده (۸۷/۵ درصد رأی‌گیریها) در مقایسه با مجلس نمایندگان دمکرات که فقط در ۷۲ درصد رأی‌گیریها همگام با او بوده‌اند، ولی این وضعیت به روشنی بیانگر این حقیقت است که هر چند حزب از اهمیت فراوانی در نظام سیاسی آمریکا برخوردار است، ولی به هیچ وجه مهمترین عامل تعیین کننده نیست.

نفوذها بر رفتار آرای کنگره

شواهد موجود بیانگر این واقعیت است که تصمیمات در کنگره صرفاً بر اساس خطوط حزبی اتخاذ نمی‌گردد. هر رأی محصول فشارهای پیچیده بر کنگره بوده و الگوهای دادن رأی از یک موضوع تا موضوع دیگر متفاوت است. اَشکال متفاوت ائتلاف به وجود آمده و از بین می‌روند تا تصمیمی پیرامون موضوع خاصی گرفته شود. وفاداریهای حزبی در کنگره مهم هستند ولی به هیچ وجه به عنوان تنها عامل تعیین کننده در این ائتلاف محسوب نمی‌شوند. وفاداریهای حزبی بیشترین اثر خود را در آرای مربوط به اتخاذ رویه یا تشکیلات حزبی نظیر گزینش سخنگوی حزب یا کنترل تکالیف کمیته‌ای دارد. ولی در ارتباط با خط‌مشی‌های واقعی و مستقل، صف‌بندیها در کنگره بستگی به موضوع مورد توجه داشته و اهمیت عضویت حزبی بعنوان یک تأثیرگذار بر روی رفتار آرایی فرد تابع ماهیت خود این موضوعات خواهد بود. پس اهمیت حزب بر روی چگونگی آرای سناتورها و نمایندگان چیست؟

پاسخی مستقیم و بدون ابهام به این سؤال که بیانگر یک رابطه علّی ساده بین عضویت حزبی و رأی باشد، غیرممکن است. مطالعات نشان می‌دهد که

حزب بیشتر از هر عواملی دیگر از همبستگی آماری با نوع رأی برخوردار است. با این حال، سناتورها و اعضای مجلس نمایندگان که عادتاً علیه موضع اکثریت حزبی خود رأی داده‌اند، با هیچ نوع مشکلی از طرف رهبر حزبی یا موکلین خود مواجه نشده‌اند. اگر چنین است، اصلاً چرا باید وفاداری حزبی مؤثر باشد؟ دلایلی چند برای این امر وجود دارد. نمایندگان مجلس از آن سطح تبلیغات سناتورها برخوردار نیستند. اینها ضرورتاً تا حد زیادی بایستی متکی به تصویر ذهنی رأی‌دهندگان از حزب خود باشند. غالباً یک نماینده مجلس می‌تواند به تعلقات حزبی بی‌توجه بوده و اثر شخصیتی بر روی رأی دهندگان داشته باشد، ولی او در عین حال مجبور است که توجه به نگرش حزبی بسیاری از رأی دهندگان داشته باشد. این نقش یا تصویر ذهنی از حزب از یک منطقه تا منطقه دیگر متفاوت است، اما خط‌مشی‌ها و رفتار رئیس‌جمهور اجزای مهم این تصویر را تشکیل می‌دهد. زمانی که مخالفت شدیدی علیه خط‌مشی‌های رئیس‌جمهور وجود ندارد، اعضاء کنگره متمایل به قرار گرفتن در کنار رئیس‌جمهور هستند. ولی، اگر نگرش رأی‌دهندگان کاملاً مخالف خط‌مشی‌های رئیس‌جمهور باشد در این صورت پیروی از دیدگاههای رأی دهندگان برای عضو کنگره از الویت نخستین برخوردار بوده و تبعیت حزبی از اهمیت ثانوی. در ارتباط با بسیاری از موضوعاتی که در مجلس به رأی گذاشته می‌شود، اگر رأی دهندگان حوزه انتخابی نماینده مجلس درباره آن آگاهی نداشته و یا بی‌تفاوت باشند، در این صورت، قانون‌گذاران ممکن است تحت تأثیر فشارهای گروهی قرار گرفته و یا رأی خود را آنگونه که حکومت یا رهبران کنگره می‌پسندند، بدهند. رئیس‌جمهور محرک‌هایی برای پیشنهاد به اعضای کنگره در اختیار دارد که می‌تواند شامل حمایت سیاسی از آنها یا جانبداری از اختصاص بودجه‌های فدرالی در ایالت یا حوزه‌های انتخاباتی آنها باشد. رهبران کنگره می‌توانند اقدام به اشتهار آنها نموده و مقام خوبی در کمیته‌ها برای آنها در نظر گیرند، در انتخابات به آنها کمک نمایند و تمهیدات خاصی در

کنگره برای آنها در نظر داشته باشند. بنابراین تمایل طبیعی برای قرار گرفتن در کنار حزب وجود دارد، مگر آنکه دلایل قوی نافی چنین تمایلی پدیدار گردد.

گروههایی از اعضای هم‌حزب در کنگره که از رأی‌دهندگان با پایگاه مشابه‌ای برخوردارند به طبع واکنش‌های یکسانی در برخورد با موضوعات خواهند داشت. مهمترین نتیجه این وضعیت آن است که بلوک‌بندیهای درون حزبی در طول خطوط تشابهات منطقه‌ای و ایدئولوژیکی شکل می‌گیرند. لذا در حزب دمکرات یک بلوک جنوبی و یک جناح لیبرال، در حالی که در حزب جمهوری‌خواه یک جناح لیبرال و چند دسته‌گی بین نمایندگان مناطق مختلف بویژه در ارتباط با سیاست خارجی وجود دارد. آزادی نسبی اعضای کنگره از اعمال اقدامات انضباطی حزبی به این معنی است که ائتلاف‌ها بین گروههایی از سناتورها یا نمایندگان مجلس از دو حزب که از دیدگاههای تا حدودی مشابه برخوردارند، وجود خواهد داشت. ائتلاف‌ها با توجه به موضوعات شکل می‌گیرند و دوباره از بین می‌روند. این ائتلاف‌ها ممکن است در طول زمان از قدرت و ثبات کافی برخوردار باشند که بتوانند دیدگاههای رهبران حزبی را مورد انتقاد قرارداده و اهداف رئیس‌جمهور و کابینه‌اش را با شکست مواجه نمایند. مشهورترین آنها، ائتلاف به اصطلاح محافظه‌کاران جمهوری‌خواه و دمکراتهای جنوب است که برای چند سال قادر به جلوگیری از تصویب لوایح حقوق مدنی بود. این لوایح توسط رئیس‌جمهورهای دمکرات نظیر کندی و جانسون به کنگره‌ای پیشنهاد می‌گردید که هردو مجلس آن تحت کنترل حزب دمکراتها بود. ولی، یک ائتلافی از جمهوری‌خواهان و دمکراتهای جنوب مخالف خط‌مشی‌های رئیس‌جمهوری از قدرت کافی برخوردار بودند که تصویب این لوایح را با شکست مواجه نمایند.

ولی در ارتباط با بسیاری از موضوعات، مدیریت اجرایی حتی موضع خود را اعلام نمی‌دارد و یا سعی در تحت تأثیر قرار دادن آراء نمی‌کند. مدیریت

اجرایی قادر به دیکته کردن به کنگره نیست و اگر تلاش نماید که همواره از قدرت متقاعدکننده خود استفاده نماید این توانمندی بسیار سریع بدون اثر خواهد گردید. بنابراین، به نظر می‌رسد که اندیشه درباره حاکمیت انضباط حزبی در کنگره گمراه کننده باشد. هنگامی که یک رئیس‌جمهور به طور جدی خواهان تصویب لایحه‌ای توسط کنگره است از همه امکانات موجود خود استفاده خواهد کرد. او ممکن است به رأی‌دهندگان کنترل کننده اعضاء کنگره متوسل گردد، یا به تملق‌گوئی، وعده و یا حتی تهدید اعضای کنگره در حمایت از موضع خود بپردازد. ولی او سعی نخواهد کرد که به طور مستمر و پیوسته جهت دهنده آراء کنگره درباره هر موضوعی باشد. به همین منوال، رهبران کنگره نیز باید متکی به ترغیب به جای گرداندن چماق بر سر آنها باشند. بنابراین همبستگی آماری بین حزب و نوع رأی به این معنی نیست که سناتورها و نمایندگان مجبورند که در طول خطوط حزبی خود رأی دهند. این معمولاً به این معنی است که آنها از یک تمایل طبیعی در چنین رفتاری برخوردارند. ولی زمانی که عوامل دیگری وارد صحنه می‌شود، وفاداری حزبی ممکن است به زودی به فراموشی سپرده شود.

مهمترین عاملی که می‌تواند رأی حزبی را دچار اختلال نماید تصور عضو کنگره از نگرش رأی دهندگان خود است. اعضاء کنگره نسبت به نیازهای مؤکلین خود بسیار حساس هستند. اینها تلاش وسیعی را در فهم چگونگی افکار رأی‌دهندگان خود می‌نمایند که شامل افکارسنجی درباره موضوعات پیش‌رو، ارتباطات شخصی با رأی‌دهندگان و مطالعه و توجه دقیق به نامه‌های فراوانی می‌شود که هر یک از اعضاء کنگره از طریق پست دریافت می‌نماید. بدون تردید، زمانی که سیاست حزب ملی مغایر افکار رأی‌دهندگان باشد اعضای کنگره از افکار عمومی تبعیت می‌کنند و نه از حزب. این عقیده، بویژه در رابطه با حقوق مدنی در مناطقی که اعضاء کنگره خیلی نسبت به افکار رأی‌دهندگان حساس هستند، صحیح می‌باشد. در ارتباط با سایر موضوعاتی که رأی دهندگان، به علت

عدم حساسیت، موضع خاصی نسبت به آنها ندارند، رأی اعضاء کنگره تابع عوامل دیگری غیر از افکار رأی دهندگان خود می‌شود. ولی یک عامل سومی نیز وجود دارد و آن تأثیر گروههای فشار است. توضیح چگونگی قدرت گروههای فشار در تحت تأثیر قرار دادن آرای کنگره در دو مورد مشکل نیست: نخست هنگامی که علاقمندی رأی دهندگان نسبت به موضوع مشاهده نشود و سپس زمانی که مدیریت اجرایی موضعی نسبت به آن موضوع اتخاذ ننماید. در چنین حالتی، نماینده کنگره به نقاط دیگری جهت کسب اطلاعات و تمایلات در تعیین رأی خود توجه خواهد کرد، و این گروههای فشار خواهند بود. ثانیاً زمانی که تقاضاهای یک گروه فشار تقویت کننده و یا هماهنگ بامنافع رأی دهندگان باشد در این صورت سناتورها و نمایندگان مجلس کاملاً به تقاضای وفاداری نسبت به حزب یا نسبت به مدیریت اجرایی ناشنوا می‌گردند. پاسخ به این سؤال که اگر رأی‌دهندگان نسبت به موضوعی بی تفاوت بوده و اختلاف شدیدی بین رهبری حزبی و گروههای قدرتمند فشار پیرامون آن موضوع بروز نماید چه اتفاقی خواهد افتاد، مشکلتر می‌گردد. غالباً به نظر می‌رسد که در چنین مبارزه‌ای اعضاء کنگره در اثر تقاضاهای متضاد مطروحه دچار سردرگمی می‌شوند و در چنین شرایطی نمایندگان ممکن است به سایر گروههای کنگره که با آنها منافع مشترکی دارند، مراجعه نمایند. این گروهها عبارتند از: گروه نمایندگان کنگره هم‌ایالتی خود، اعضاء کمیته‌هایی که در آن عضویت دارند و یا افرادی در کنگره.که به علت داشتن تجربه و تخصص مورد احترام آنها هستند. سرانجام، اهمیت منش نیز نباید نادیده گرفته شود. درست است که در ارتباط با بسیاری از موضوعاتی که در کنگره مطرح می‌شوند فشارهای مدیریت اجرایی، رأی‌دهندگان و یا نگرشهای گروهها تعیین کننده گرایش اعضاء کنگره می‌شود ولی همیشه افرادی وجود دارند که رفتار آنها غیر قابل پیش‌بینی خواهد بود. در بسیاری از موارد که تمایلات حزبی رأی دهندگان و گروههای فشار در توازن کامل با یکدیگر باشند، تمایلات

شخصی نماینده مجلس و یا سناتور تعیین کننده نوع رأی آنها خواهد بود. این وضعیت حکایت از حاکمیت نوعی آنارشی دارد ولی می‌تواند تا حدی از واقعیت برخوردار باشد. در حقیقت، کنگره یک ارگان کاملاً سازمان یافته و پردازش شده است که اهمیت یافتن فراوان ساختار سازمانی آن و بویژه نقش حیاتی کمیته‌ها در تعیین نوع نگرش اعضاء کنگره معلول سیاسی الگوهای رأی و سستی احزاب در آمریکا است.

ساختار کنگره

وظیفه قانون‌گذاری که کنگره مجبور به انجام آن است، ضرورتاً یک رویه کاملاً سازمان یافته را بر آن تحمیل می‌نماید. الویت‌ها باید با توجه به زمان محدود کنگره از بین تقاضاهای متضاد تعیین گردند. روشهایی باید ابداع گردد تا قانون‌گذاران بتوانند به طور قاعده‌مند و منظم به کار قانون‌گذاری پرداخته و قواعد و شرایط بازتاب منافع در آن تأمین گردد. در یک نظام پارلمانی، معمولاً این حکومت است که وظیفه تعیین برنامه‌های قانون‌گذاری را در جلسات به عهده گرفته و سعی نماید که اقدامات مربوطه در کلیت مراحل پیچیده خود مورد توجه قرار گیرد. ولی حکومتی در کنگره وجود ندارد. تفکیک اساسنامه‌ای قوا، آن طوری که از بدو برپایی این جمهوری تفسیر گردیده، به استثنای نطق سالیانه رئیس‌جمهور از وضع کشور در کنگره، حضور و شرکت رئیس‌جمهور و مشاورینش را در مباحث و مراحل رسمی قانون‌گذاری در کنگره منع نموده است. اینها فاقد حق رأی یا شرکت در مباحث قانون‌گذاری بوده و حتی حق داشتن کرسی در صحن مجلس را نیز ندارند. البته ارتباطات وسیع غیر رسمی مکمل روابط رسمی بین کنگره و مدیریت اجرایی برقرار می‌گردد، ولی واقعیت این است که تلاش رئیس جمهور در تحت تأثیر قرار دادن نگرش کنگره بایستی در خارج از این ارگان عینی محقق گردد.

این فقدان رهبری حکومت در مجلسین قانون‌گذاری موجب گردیده که کنگره به تدریج رهبریت خود را در اقدامات مربوط به قانون‌گذاری حاکم نماید. تصمیم درباره چگونگی تشکیلات کنگره، رویه‌ها و برنامه‌های قانون‌گذاری همگی در کنگره گرفته می‌شود. بنابراین شکاف بین حزب رئیس‌جمهور و حزب اکثریت در کنگره کاملاً نهادینه گردیده است. هر چند که رهبریت در دو نهاد یکدیگر را پذیرفته و تحمل می‌نمایند، اما تلاش این دو نهاد در حفظ مواضع خود گاهی منجر به اختلاف شدیدی بین کنگره و نهاد ریاست جمهوری می‌گردد. ماهیت پراکندگی قدرت در سیاست آمریکا کاملاً در تشکیلات کنگره مشهود است. رهبریت در کنگره بین گروههای تشکیل دهنده آن تا حد تکه تکه شدن تقسیم گردیده و منابع اقتدار رهبران گروهی کنگره از یکدیگر متفاوتند. مراحل قانون‌گذاری، بویژه نقش کمیته‌های اصلی در تصویب یک لایحه، این فرصت طلایی را در سیاست آمریکا برای نیروهای محلی، منطقه‌ای و پلورالیستی جهت ارائه نقطه نظرات خود فراهم می‌نماید. وجود مجلس سنا در ایالات متحده سطح پراکندگی قدرت در کنگره را تشدید می‌نماید. این مجلس قانون‌گذاری در نگاه اول ممکن است محصول یک اشتباه تاریخی به نظر رسد که هر ایالت بدون توجه به حجم جمعیت خود از تعداد نمایندگان مساوی در آن برخوردار باشد. با این که مجالس دوم بالایی در سطح جهان در این قرن شاهد افول و کاهش قدرت خود بوده ولی با این حال مجلس سنا مطمئناً قدرتمندتر و با اعتبارتر از مجلس نمایندگان گردیده است. قدرت آن در مقایسه با مجلس نمایندگان، به جای کاهش، افزایش یافته است. از آنجایی که سنا از تعداد کمتری اعضاء نسبت به مجلس نمایندگان برخوردار است، هر یک از سناتورها از اعتبار و حیثیتی برخوردار می‌باشد که فقط یک چندتایی در مجلس نمایندگان می‌توانند انتظار چنین پرستیژی را برای خود داشته باشند. سناتورها یک دوره خدمتی سه برابر نمایندگان مجلس دارند. رویه حاکم در سنا کمتر محدود کننده اعضاء آن است و

در ارتباط با مسایل خارجی و تعیین کاندیدا برای رئیس‌جمهوری نقش مهمی داشته و از قدرت مساوی با مجلس نمایندگان در قانون‌گذاری برخوردار است. از اینرو، نه تنها رهبری سیاسی بین رئیس‌جمهور و کنگره تقسیم گردیده، بلکه همچنین، این قدرت بین مجلس نمایندگان و سنا نیز تقسیم شده است و رهبران دو مجلس همیشه با هم توافق ندارند. بعلاوه رهبریت در هر یک از دو مجلس پراکنده و تقسیم شده است.

رهبریت در کنگره

رهبریت در هر یک از دو مجلس کنگره بین دو گروه همپوش ولی متمایز تقسیم شده است. اولین گروه شامل رهبریت حزبی می‌شود که عبارتند از سخنگوی مجلس نمایندگان، رهبران اکثریت و اقلیت هر دو مجلس، رهبران اجرایی اکثریت واقلیت، رئیس مجمع حزبی و کمیته‌های مجمع. مجمع یا کنفرانس حزبی که در برگیرنده همه اعضای یک حزب در مجلس نمایندگان یا سنا می‌باشد رهبران حزبی خود را انتخاب می‌نماید. زمانی، بویژه در اولین دوره تصدی رئیس‌جمهور وودرا ویلسون (۱۹۱۳-۱٦)، وجود داشت که مجمع حزبی با آرای خود می‌توانست اعضاء حزب در مجلس را موظف به حمایت از خط مشی‌های خاص و دادن رأی به آنها نماید. ولی امروزه شکافهای متعدد درون حزبی مانع از آن می‌شود که مجمع حزبی بتواند خط مشی‌های مورد حمایت حزب را تعیین نماید، زیرا اقدام به چنین کاری بیشتر موجب از هم پاشیدگی حزبی گشته تا ارتقای وحدت آن. فقط در ارتباط با مسایل تشکیلاتی است که وفاداری حزبی نقش حیاتی را ایفا می‌نماید. هر یک از احزاب از وحدت درونی بالایی نسبت به چگونگی سازماندهی کنگره، انتخاب رهبران حزبی، تعیین اعضاء کمیته‌ها و توزیع پست‌ها برخوردارند.

ولی قدرت مجمع حزب دمکرات، بویژه در مجلس نمایندگان، افزایش یافته

است. رئیس دوره‌ای کمیته‌های اصلی، عرفاً و عادتاً، توسط نظام ارشدی حزبی کنگره انتخاب می‌شوند. رؤسای کمیته‌ها نقش مهمی را در فرآیند قانون‌گذاری ایفا می‌نمایند، اما به زودی در صفحات بعدی متوجه خواهیم شد که تا سال ۱۹۷۱، یک سناتور یا نماینده مجلس صرفاً با عضویت در حزب اکثریت و با بیشترین و بهترین سابقه خدمت در یک کمیته، به ریاست آن کمیته منصوب شده و نقش مجمع حزبی صرفاً محدود به چسباندن مهر تأیید به نتیجه این فرایند طبیعی گزینشی می‌گردید. ولی از سال ۱۹۷۱ به بعد، چیزی شبیه به انقلاب در این بخش از نظام سیاسی رخ داده است. در مجلس نمایندگان، هر دو حزب قواعد خود را تغییر داده تا اکثریت مجمع حزبی بتواند کنترل مؤثری در انتصاب رؤسای کمیته‌ها بدون توجه به نظام ارشدیت داشته باشد. در ژانویه ۱۹۷۵، رؤسای سه کمیته مهم در مجلس توسط مجمع دمکرات حذف شده و توسط اعضای کم سابقه‌تر جایگزین گردیدند. همچنین، هر دو حزب در سنا قدمهایی در محدود نمودن عملکرد نظام ارشدیت برداشته‌اند.

سخنگو (رئیس)

نقش سخنگو در مجلس نمایندگان بسیار متفاوت‌تر از نقش او در مجلس عوام بریتانیا است. واقعیت این است که سخنگوی مجلس در آمریکا دارای مسؤولیت‌هایی شامل پست ریاست و کنترل‌کننده منصفانه رویه‌ها برای هر دو جناح حزبی در مجلس است. سخنگو، همزمان مهمترین رهبر حزب خود در مجلس نمایندگان بوده که بطور فعال و مستمر منافع حزب را ارتقا می‌دهد. قدرتش در تفسیر قواعد مجلس و کنترلش بر رویه‌های حاکم او را از نفوذ قابل توجهی بر روی اعضاء حزبش برخوردار می‌نماید. او از صلاحیت این تشخیص که چه کسی می‌تواند از تریبون مجلس صحبت نماید برخوردار بوده، و در موارد حاکم بودن تردید در بین نمایندگان مجلس، این صلاحیت را دارد که تعیین نماید

لایحه پیشنهادی به کدام یک از کمیته‌ها جهت بررسی ارجاع گردد. بزرگی مجلس نمایندگان و حجم کاری که باید انجام شود، این کمیته‌ها را به اهرم قدرت در دستان سخنگوی ماهر تبدیل می‌نماید. هنگامی که رئیس جمهور و اکثریت در مجلس نمایندگان هم‌حزب باشند، سخنگوی مجلس معمولاً کارکرد خود را حمایت از برنامه‌های رئیس‌جمهور در مجلس می‌یابد. البته این بدان معنی نیست که سخنگوی مجلس خط‌مشی‌های رئیس‌جمهور را بی قید و شرط می‌پذیرد، بلکه تحت شرایطی که امکان مصالحه باشد او تبدیل به یک وسیله‌ای برای این سازش بین رئیس‌جمهور و حزبش در مجلس می‌گردد. سخنگویی که در مبانی با رئیس‌جمهور موافق نباشد ممکن است استعفا دهد. اما معمولاً رئیس‌جمهور به دیدگاه‌های سخنگو احترام قایل شده و آن را در ارتباط با سیاست‌های خود می‌پذیرد، زیرا سخنگوی مجلس از قدرتی برخوردار است که باید مورد توجه باشد. اما اگر رئیس جمهور و سخنگوی مجلس از دو حزب متفاوت باشند در این صورت رابطه بین این دو خیلی متفاوت خواهد شد، زیرا سخنگو رهبر و بیانگر دیدگاه‌های مخالفین شده و رئیس‌جمهور در رویارویی با او از قدرت مساوی برخوردار است. نیوت گینگریچ، سخنگوی جمهوری‌خواه مجلس نمایندگان که در انتخابات کنگره سال ۱۹۹٤ به مجلس راه یافت، مصمم بود که کنترل برنامه‌های قانون‌گذاری را به عهده گرفته و آنها را بر کلینتون، رئیس جمهور دمکرات، تحمیل نماید و در این تلاش خود به طور قابل ملاحظه‌ای هم موفق گردید.

رهبران اکثریت واقلیت در کنگره

قانون اساسی، معاون رئیس‌جمهور ایالات متحده را بعنوان رئیس سنا منصوب می‌نماید، هر چند که معاون رئیس جمهور معمولاً در جلسات سنا شرکت نکرده و فقط زمانی کرسی ریاست خود را در سنا اشغال خواهد کرد که

انتظار یک رأی مساوی بین دو حزب بر سر موضوعی را داشته باشد، ولی سنا فردی شبیه سخنگوی مجلس نمایندگان را ندارد. در غیاب معاون رئیس جمهور، معمولاً سناتوری از حزب اکثریت که طولانی‌ترین سنوات خدمت را در سنا دارا باشد، به صورت نایب رئیس، کنترل کننده جلسات می‌شود، اما فاقد آن وزن سیاسی است که سخنگوی مجلس نمایندگان از آن بهره‌مند است. رهبران ارشد حزبی در سنا همان رهبران حزب اکثریت و اقلیت هستند. هنگامی که حزب رئیس جمهور از اکثریت در سنا برخوردار است رهبر این اکثریت حزبی حلقه واسطه بین رئیس قوه مجریه و سنا گردیده و مسؤولیت حمایت از برنامه‌های رئیس جمهور نیز بر دوش او قرار خواهد گرفت. رهبر حزب اکثریت دمکرات به دلیل این که سمت ریاست سه کمیته مهم حزبی را نیز به عهده دارد، دارای موقعیت خوبی است. البته در مجلس نمایندگان یک رهبر حزب اکثریت نیز وجود دارد که صرفاً قائم مقام سخنگوی آن مجلس است. رهبران احزاب اقلیت نیز در هر دو مجلس از اهمیت در فرایند قانون‌گذاری برخوردارند، زیرا به دلیل گروه‌بندیهای درون حزبی امروزی دولت برای به تصویب رسیدن لوایح مهم نیاز به حمایت این حزب اقلیت در برابر مخالفت حامیان رسمی خود دارد. رهبران حزبی در هر دو حزب معمولاً از بین افراد معتدل و میانه‌رو انتخاب می‌شوند، زیرا کارکرد آنها واسطه‌گری بین جناحهای متفاوت حزبی به منظور دست‌یابی به حداکثر تفاهم ممکنه است.

شبیه نظام پارلمانی بریتانیا، در کنگره ایالات متحده نیز یک سیستم نظارت و کنترل وجود دارد، ولی کنترل کنندگان در مجلس و سنا نقشی کاملاً متفاوت از همتایان خود در مجلس عوام بریتانیا ایفا می‌نمایند. نظیر کنترل‌کنندگان در مجلس عوام، اینها نیز کانالهای ارتباطی دوسویه هستند. از یک سو رهبری را از دیدگاهها و نوع رأی اعضای حزب آگاه کرده و از سوی دیگر نظر رهبری حزبی را درباره لوایح پیشنهادی به اعضاء منتقل می‌نمایند. در مجلس، یک سیستم دستیار کنترل و

نظارت که بر اساس منطقه‌ای سازماندهی شده است، وجود دارد. این سیستم نظارت و کنترل، وظیفه تلاش در احضار اعضاء به صحن مجلس جهت دادن رأی را نیز بعهده دارد، ولی هیچ قدرت تنبیهی انضباطی یا تحت فشار قرار دادن اعضاء کنگره مخالف موضع رهبری حزبی ندارد. در حقیقت مسؤلین کنترل و نظارت گاهی خود نیز به طور قابل ملاحظه‌ای موضعی خلاف موضع رهبری حزب اتخاذ می‌نمایند.

کمیته‌های حزبی

تعدادی از کمیته‌ها مانند کمیته‌های مبارزات انتخاباتی، کمیته‌های سیاستگذاری، و کمیته‌های تعیین کننده کمیته‌های دیگر در هر دو مجلس کنگره وجود دارد. آخرین کمیته ذکر شده مهمترین آنها است، زیرا همین کمیته است که اعضاء کمیته‌های اصلی را در کنگره تعیین می‌نماید. کمیته‌های اصلی دارای اهمیت یکسانی نبوده بنابراین از جذابیت متفاوتی برای عضویت اعضای کنگره برخوردارند. اعضای کنگره، علاقمند به عضویت در کمیته‌های مهم هستند تا بتوانند اعتباری نزد رأی‌دهندگان خود کسب نمایند و قادر گردند بر روی تصمیمات مهم قانون‌گذاری از اثرگذاری قابل توجهی برخوردار باشند. این کارکرد در سنا توسط «کمیته فرمان دمکرات» و «کمیته جمهوری‌خواه ناظر بر کمیته‌ها» و در مجلس نمایندگان توسط «کمیته سیاست‌گذاری و فرمان دمکرات» و «کمیته ناظر بر کمیته‌های جمهوری‌خواهان» ایفا می‌گردد. نحوه عملکرد این کمیته‌ها بستگی به شرایط سیاسی دارد. بنابراین وظایف کمیته‌های مجلس نمایندگان، توسط اعضاء مجلس دمکراتیک «کمیته شیوه‌ها و ابزارها» تعیین می‌گردد. اعضای این کمیته متهم به هواداری از نمایندگان محافظه‌کار و ایالات جنوبی شده‌اند. وقتی که لیندن جانسون رهبر حزب دمکرات اکثریت در سنا بود از موقعیت خود در تسلط بر «کمیته فرمان» استفاده نموده تا حمایت از

خط‌مشی‌های خود را در سنا داشته باشد.

بنابراین علاوه بر مجمع دمکراتها و کنفرانس جمهوری خواهان، کمیته‌های سیاست‌گذاری حزبی در هر یک از مجلسین وجود دارد، ولی نقش رهبریت آنها در سیاست‌گذاری کاملاً محدود است. اینها عقاید قاطع خود را به ندرت آن هم فقط زمانی که اتفاق آرای کامل حزبی وجود داشته باشد، می‌توانند بیان نمایند. کارکرد مُهم آنها مشورت با رهبریت حزب در زمان‌بندی برنامه‌های قانون‌گذاری است. از این رو، یک گروه بزرگی از افراد در هر دو مجلس کنگره وجود دارند که توان اعمال سطحی از رهبری را دارا هستند. سخنگوی مجلس و رهبرحزب اکثریت در سنا مهمترین این افراد هستند، ولی هیچ یک از این دو نفر از قدرتی مساوی رهبر حزبی در یک حزب کاملاً منضبط قانون‌گذاری برخوردار نیستند. اینها با دردست داشتن اندک توان تنبیهی مجبورند که عمدتاً از شیوه ترغیبی استفاده کنند. هر چند که فقط بخشی از فرایند قانون‌گذاری در کنترل رؤسای دو مجلس است، با این حال اینها ناگزیرند لوایح قانونی را با حرکت‌های پر پیچ و خم‌دار در مجلس به پیش برند. سخنگوی مجلس و رهبر حزب اکثریت در سنا مجبور می‌باشند که با کمیته‌های اصلی که در تسلط فرایند قانون‌گذاری هستند همکاری نموده و همچنین باید با دو مشکل اضافی دیگر، نظیر کمیته «دستورالعمل» در مجلس نمایندگان و شیوه «اطاله کلام» در ذبح لوایح در سنا نیز کنار آیند.

کمیته دستورالعمل مجلس نمایندگان

به منظور درک اهمیت کمیته دستورالعمل در مجلس، ابتدا لازم است که مختصراً فرآیند مراحل تصویب یک لایحه پیشنهادی در کنگره مطرح گردد. سناتورها و نمایندگان مجلس لوایح را معرفی نموده و پس از مطالعه رسمی اولیه آن در اختیار کمیته‌های تخصصی جهت بررسی قرار داده می‌شود. ما به زودی به

عملکرد کمیته‌های تخصصی توجه خواهیم داشت، ولی آن چیزی که در این مرحله لازم است دانسته شود این می‌باشد که این کمیته به طور همزمان چند لایحه را تحت مطالعه خود دارد و هنگامی که مطالعه به پایان رسید، این لوایح قبل از تأیید یا رد جهت بحث و گفتگو به صحن مجلس یا سنا فرستاده می‌شود. بنابراین پرسشی که مطرح است این می‌باشد که کدام یک از لوایحی که توسط کمیته‌های تخصصی تقدیم شده ابتدا در صحن مجلس مورد توجه قرار گیرد؟ در یک جلسه کنگره نقش تعیین الویت‌ها با توجه به زمان محدود بسیار با اهمیت است، زیرا لوایحی که در آن جلسه وقت بحث و گفتگو دریافت ندارد با به پایان رسیدن زمان جلسه عمر آنها نیز به پایان خواهد رسید.

در این مرحله است که «کمیته دستورالعمل مجلس نمایندگان» اقتدار خود را نشان می‌دهد. این کمیته باید دستورالعمل‌هایی را بر لوایح، قبل از آن که در صحن مجلس مورد بررسی قرار گیرد، حاکم نماید. این دستورالعمل‌ها زمان خاصی را به هر یک از لوایح اختصاص می‌دهد و ممکن است شرایطی را برای الحاق تبصره و یا هر گونه تغییر در صورت نیاز برای آن تعیین نماید. بنابراین، کمیته دستورالعمل کانالی است که همه لوایح باید از آن عبور نماید و این کمیته ممکن است بررسی آن را به تعویق اندازد و یا از تصویب آن لایحه با عدم اعطای دستورالعمل مربوطه جلوگیری کند.

نقش تعیین الویت لوایح در برنامه‌های قانون‌گذاری در اختیار سخنگو یا رهبر انتخابی مجلس نمایندگان نیست، بلکه در اختیار کمیته دستورالعمل است که از جایگاه خاص خود برخوردار است. کمیته دستورالعمل یک کمیته حزبی نیست ولی یکی از کمیته‌های اصلی مجلس است. این کمیته ترکیبی از اعضاء حزب اکثریت و اقلیت است اما اعضاء حزب اکثریت در این کمیته دو برابر اعضاء حزب اقلیت می‌باشند. این کمیته و رئیس آن نقش اصلی را در فرآیندی که مجلس برنامه‌های قانون‌گذاری رئیس‌جمهوری را مورد بررسی قرار می‌دهد ایفا

می‌نماید، ولی هیچ ضمانتی وجود ندارد که رئیس این کمیته هوادار برنامه‌های پیشنهادی رئیس جمهور باشد. اما هرگاه حزب اکثریت در مجلس همان حزب رئیس جمهور نباشد در این صورت اختلاف بین آنها درونزا می‌گردد.

در سالهای بعد از جنگ دوم جهانی، این اختلاف بالقوه کاملاً محرز گردید. حاکمیت، قاعده ارشدیت و نحوه گزینش اعضاء کمیته دستورالعمل موجب می‌شود که این کمیته تحت سلطه ائتلافی از محافظه‌کاران درآید. رئیس کمیته دستورالعمل، قاضی هووارد دبلیو از ایالت ویرجینیا، در حقیقت تبدیل به رهبر ائتلاف محافظه‌کاران مجلس گردید. موقعیت کلیدی او در این کمیته، رأی کاملاً نامتناسبی را در اختیار نمایندگان ایالات جنوبی در مجلس قرار می‌داد. هنگامی که جان اف کندی در سال ۱۹۶۰، به سمت رئیس‌جمهوری انتخاب گردید، کمیته دستورالعمل به عنوان یک مانع در سر راه تصویب لوایح مورد نظرش محسوب می‌گردید و تغییر در ترکیب اعضاء این کمیته بنظر می‌رسید که پیش شرط لازم برای تصویب برنامه‌های او باشد. بنابراین، سام ری یورن سخنگوی مجلس، تلاشی را شروع نمود که اعضاء این کمیته را از دوازده نفر به پانزده نفر افزایش دهد تا امکان عضویت تعدادی لیبرال دمکرات را در این کمیته فراهم نماید.

ولی، هر چند که قدرت ائتلاف محافظه‌کاران در این کمیته کمی تعدیل گردید با این وجود این کمیته از اعطای دستورالعمل به بیست لایحه در فاصله بین سالهای ۱۹۶۱ الی ۱۹۶۳ خودداری نموده و این نوع عملکرد موجب گردید که مجلس اقداماتی را در سال ۱۹۶۵ به منظور کاهش بیشتر قدرت این کمیته اعمال نماید. قبلاً تنها راه فرار از حذف لوایح توسط کمیته دستورالعمل منع این کمیته از طولانی کردن مطالعه یک لایحه بود. ولی یک دادخواست سلب قدرت از این کمیته نیازمند امضاء اکثریت مطلق کل اعضاء مجلس است. از این رو، موفقیت این نوع اقدام بسیار مشکل می‌گردید. ولی در سال ۱۹۶۵، قاعده ۲۱ روز معرفی گردید و این قدرت را به سخنگوی مجلس می‌داد که لایحه را بعد از

سپری شدن این مدت به صحن مجلس فرا خواند. اگر کمیته هنوز اقدام به تعیین دستورالعمل برای آن لایحه در زمان مقرر نکرده باشد، در این صورت مجلس با رأی اکثریت مطلق اعضاء حاضر خود می‌تواند دستورالعمل را به لایحه مذکور جهت مطرح شدن آن در صحن مجلس اعطا نماید. بنابراین کمیته دستورالعمل بیشتر تحت کنترل رهبر انتخابی مجلس درآمد. قاعده ۲۱ روز، شش بار در سال ۱۹٦۵ و دو بار در سال ۱۹٦٦ به منظور سلب قدرت از این کمیته مورد استفاده قرار گرفت. احتمالاً حقیقت مهمتر این بود که صرف وجود این طرح جدید موجب گردید که کمیته برای بسیاری از لوایح کد دستورالعمل صادر نماید. با این وجود، قصور کمیته در صدور دستورالعمل برای لوایح موجب حذف ۱۷ لایحه در سال ۱۹٦٦ شده که تعدادی از آنها توسط رئیس‌جمهور و کابینه‌اش معرفی گردیده بود، و سرانجام در سال ۱۹٦۷، محافظه‌کارانِ قادر شدند که قاعده ۲۱ روز را لغو نمایند.

اطاله کلام در سنا

مسؤولیت تعیین الویت‌ها در لوایح پیشنهادی که در مجلس نمایندگان از اختیارات کمیته دستورالعمل است، ولی در سنا مشکل چندانی ایجاد نمی‌کند. در سنا، با توجه به فضای نسبتاً آرام آن، رهبریت حزب اکثریت در مشاوره با کمیته‌های حزبی و سیاست‌گذاری و با همکاری رهبر حزب اقلیت ترتیب الویت‌های قانون‌گذاری را می‌دهند. ولی آن کنترل شدیدی که بر مباحث در مجلس نمایندگان حاکم است، در سنا وجود ندارد. از این رو، قدرت فراوان رهبری در زمان‌بندی قانون‌گذاری با ناتوانیش در تعیین طول زمان مباحثه پیرامون لایحه‌ای در صحن سنا خنثی می‌گردد. داشتن حق «اطاله کلام»، که به طور سنتی از مفاخر سنا بوده است، اعطای قدرت به هر یک از سناتورها در طولانی نمودن بی‌پایان مباحث خود در ارتباط با لایحه‌ای که در خلال آن کلیه فعالیت‌های دیگر

باید متوقف شود، عملی می‌گردد. در سال ۱۹۵۳، سناتور وین مورس از ایالت اورِگان، صحن مجلس سنا را بدون وقفه به مدت ۲۲ ساعت و ۲۶ دقیقه شاهد سخنرانی خود نمود. در سال ۱۹۵۹، سناتور استورم تورمند از ایالت کارولینای جنوبی، بحث خود را علیه تقویت لایحه حقوق مدنی به مدت ۲٤ ساعت و ۱۸ دقیقه به درازا کشاند.

در دفاع از حق سخنرانی نامحدود، گفته می‌شود که در یک کشور نامتجانس نظیر ایالات متحده، که در حقیقت از اقلیت‌های متعدد تشکیل شده است، هیچ گروهی را نباید بر خلاف تمایلش مجبور به پذیرش قوانینی نمود که کاملاً نافی منافع حیاتیش تلقی می‌گردد. هیچ سناتوری به تنهایی نمی‌تواند به حذف لایحه‌ای باداشتن این حق گفتار طولانی خود امید داشته باشد، ولی یک گروه نسبتاً کوچکی، شامل ده الی دوازده نفر سناتور مصمم در جلوگیری از تصویب یک لایحه، می‌توانند به نوبت وقت مجلس را به طور بی پایان در اختیار خود گرفته و رهبری سنا را مجبور نمایند که این لایحه را رها نماید. این شیوه را ذبح لایحه با اطاله کلام در سنا گویند، که از آن به مدت چندین سال به عنوان یک تاکتیک برای جلوگیری از تصویب لوایح حقوق مدنی، به طور موفقیت‌آمیزی مورد استفاده قرار می‌گرفت. حتی تهدید به اقدام «اطاله کلام» کافی است که رهبری را از معرفی لایحه‌ای که منجر به قطع همه برنامه‌های دیگر مجلس می‌شود، منصرف نماید. هر چند که بهره‌مندان اصلی این نوع اقدام، جنوبی‌های آماده مبارزه علیه لوایح حقوقی مدنی بودند، ولی بسیاری از سناتورها علاقه‌ای به محدود کردن مباحثات نداشتند، با این خیال که ممکن است در آینده به نفع منافع اقلیت‌های خود آنان باشد که از این نوع شیوه بتوانند به نفع آنها بهره‌مند گردند.

تا سال ۱۹۱۷، هیچ شیوه‌ای برای پایان بخشیدن به این تکنیک «اطاله کلام» در سنا پیرامون یک لایحه، تا زمانی که حتی یک سناتورخواهان ادامه بحث خود باشد، وجود نداشت. اما در نتیجه این شیوه اطاله کلام که توسط چند تن از

سناتورها علیه لایحه طرح مسلح نمودن کشتی‌های تجاری آمریکا اِعمال گردید یک لایحه کفایت مباحثه معرفی شد. بر اساس قاعده فعلی که در سال ۱۹۷۵ مصوب گردید، ختم مباحثه را می‌توان با رأی موافق کل $\frac{۳}{۵}$ سناتورها اعلام نمود. قبل از سال ۱۹۷۵، رأی موافق $\frac{۲}{۳}$ سناتورهای حاضر در مجلس کافی برای اعلام ختم گفتگو بود. بنابراین باز هم کمی بیشتر از $\frac{۱}{۳}$ سناتورهای مصمم می‌توانستند از تصویب لایحه‌ای جلوگیری نمایند. از آنجایی که سناتورها در رأی دادن به ختم مباحثه اکراه دارند، بنابراین جلوگیری از اقدامات اطاله کلام مشکل می‌گردد. بین سالهای ۱۹۱۷ـ۱۹۷۵، یکصد و چهار بار اقدام به استفاده از قاعده ختم مباحثه گردید ولی فقط در بیست و چهار مورد آن از موفقیت برخوردار بود. قانون جدید، اعلام ختم مباحثه را آسانتر می‌نماید ولی هنوز به یک اقلیت مصمم قدرت زیادی را می‌دهد. ضربه نهایی به تلاش ناموفق کلینتون در اصلاح نظام بهداشت و درمان تهدید استفاده از شیوه «اطاله کلام» در جلوگیری از تصویب پیشنهاد او بود.

نظام کمیته‌ای کنگره

مؤثرترین فعالیت کنگره، در مجلس نمایندگان و یا در سنا، توسط کمیته‌های اصلی انجام می‌شود. بسیار مشکل است که بتوان در اهمیت این کمیته‌ها مبالغه نمود، زیرا اینها شبیه اَلکهایی هستند که لوایح در آن ریخته شده، اما این که کدام لایحه و چگونه از آن خارج شود بستگی به ماهیت الک دارد. اهمیت کمیته‌های اصلی در فرایند قانون‌گذاری تفاوت فاحشی با کمیته‌های مشابه خود در مجلس عوام بریتانیا دارد. بعد از اولین قرائت رسمی لایحه در مجلس عوام، قرائت .دوم با مباحثه کامل پیرامون آن انجام می‌شود. رأی‌گیری در پایان قرائت دوم به این معنی است که لایحه در اصول مورد پذیرش قرار گرفته و کارکرد کمیته‌ای که این لایحه سپس به آن فرستاده می‌شود آن است که در چارچوب اصول پذیرفته شده، آن را تبدیل به یک لایحه قانونی دقیق و شفاف و

بدور از هرگونه ابهام نماید. کمیته اصلی در مجلس عوام از قدرت زیر سؤال بردن اصول موجود در لایحه و پیشنهاد الحاق اصلاحیه‌های مهم به آن برخوردار نیست، ولی نوبت کمیته در کنگره ایالات متحده، بعد از معرفی رسمی لایحه و قبل از آنکه مجلس به طور همگانی فرصت بررسی آن را یابد، فرا می‌رسد. بنابراین هیچ منعی در دست‌یابی کمیته به آن وجود ندارد. کمیته می‌تواند پیشنهاد الحاقیه‌هایی را نماید که ماهیت لایحه پیشنهادی را تغییر می‌دهد و یا هر موردی در لایحه را حذف نموده و قید و شرطهای جدیدی را به آن بیفزاید و یا به طور کلی لایحه جدیدی را جایگزین آن نماید. این کمیته همچنین قادر است که لایحه‌ای را همراه یابدون الحاق اصلاحیه به مجلس یا سنا معرفی نماید، یا خیلی ساده با عدم اقدام، آن را کنار گذارد. شیوه عدم اقدام، سرنوشت اکثر لوایح پیشنهادی است، زیرا نمایندگان مجلس و سناتورها بیش از توان بررسی کنگره، اقدام به معرفی لوایح می‌کنند. در واقع بعضی از لوایح معرفی شده توسط نمایندگان صرفاً به منظور خوش‌آمد گروههای منفعتی است، زیرا خوب می‌دانند که این لوایح شانس خروج از کمیته‌ها را نداشته و در همان جا دفن خواهند شد. ولی این سرنوشتی است که حتی لوایح پیشنهادی مهمی هم که از طرف قوه مجریه معرفی شده‌اند و اعضاء کمیته علاقه‌ای به آن ندارند نیز دچار خواهد گردید. کمیته را می‌توان در صورت ممانعت در بررسی لایحه‌ای مجبور به انجام آن نمود، ولی همان طوری که قبلاً هم مشاهده کرده‌ایم این کار بسیار مشکلی است.

کمیته‌های اصلی کنگره، کمیته‌های تخصصی هستند که لوایح با توجه به ماهیت خود به آنها فرستاده می‌شوند. تعداد این کمیته‌ها از یک زمان تا زمان دیگر ممکن است متفاوت باشد، اما معمولاً حدود بیست کمیته در مجلس نمایندگان و همین تعداد هم در سنا وجود دارد. تعدادی از مهمترین کمیته‌های اصلی در سنا عبارتند از: کمیته‌های بودجه، روابط خارجی، تخصیص، نیروهای مسلح، قضایی،

کشاورزی، تغذیه و جنگل، تجارت، علوم و حمل‌ونقل. مهمترین کمیته‌های مجلس نمایندگان شامل کمیته دستورالعمل، بودجه، تخصیص بودجه، شیوه‌ها و ابزارها، قضایی، بانکداری و مالی، کشاورزی، تجارت، حمل و نقل و ساختارهای مادر می‌شود. همچنین تعدادی از کمیته‌های مشترک بین دو مجلس وجود دارد که ناظر بر آژانسهای حکومتی بوده یا در ارتباط با موضوعات خاص به کنگره گزارش می‌دهند. بسیاری از کمیته‌های اصلی به کمیته‌های فرعی تقسیم می‌شوند که هر یک در بخش خاصی از تخصص مربوط به حوزه صلاحیت آن کمیته فعالیت می‌نماید.

بعضی از کمیته‌های اصلی تعداد زیادی کمیته‌های فرعی تخصصی وابسته به خود را دارند. به عنوان مثال، کمیته تخصیص در مجلس نمایندگان دارای سیزده کمیته فرعی، و کمیته قضایی در سنا دارای شش کمیته فرعی وابسته به خود می‌باشد. در سالهای اخیر نقش این کمیته‌های فرعی در تعیین خط‌مشی‌های کنگره بسیار مهم گردیده و درپی‌آن رئیس کمیته‌ها نیز از قدرت فراوانی برخوردار شده‌اند.

این کمیته‌های اصلی و کمیته‌های فرعی وابسته، جلسات تحقیق و تفحص برقرار می‌نمایند و مردم، نمایندگان گروههای منفعتی، ویا نمایندگان دولتی می‌توانند با حضور در جلساتش، دلایل حمایت و یا مخالفت خود را پیرامون لایحه‌ای ابراز نمایند. آگاهان و گواهان توسط کمیته‌ها در جلسات مورد پرسش و پاسخ قرار می‌گیرند و این پرسش و پاسخ برای نمایندگان دولتی ممکن است یک عذابی باشد بس جدی‌تر و دقیق‌تر از پرسش و پاسخی که در مجالس نظام پارلمانی برگزار می‌گردد. گواهان ممکن است خلاصه‌ای پیچیده و دقیق از تحقیقات و اطلاعات خود را جهت ارایه به کمیته فراهم نمایند و این اطلاعات همراه با یافته‌های تحقیقات مجلس در اختیار عموم قرار گیرد. تا سال ۱۹۳۷، جلسات اجرایی کمیته‌ها، که در آن تصمیمات نهایی در مورد وضعیت لوایح

مطروحه گرفته می‌شد، غیر علنی بود. در سال ۱۹۳۷، مجلس نمایندگان یک ماده‌ای را به تصویب رساند مبنی بر این که همه جلسات کمیته‌ها علنی باشد مگر آنکه یک اکثریتی از اعضاء کمیته به غیر علنی شدن جلسه رأی بدهند. کمیته‌های سنا خود می‌توانند قواعدی را در ارتباط با علنی بودن جلسات مقرر نمایند. در نتیجه اغلب جلسات کمیته‌ها هم اکنون علنی است.

به تدریج که اعضاء کنگره به طور مستمر برای یک مدت طولانی در کمیته‌ای خاص کار کنند، این کمیته‌ها در حوزه مربوط به خود می‌توانند کاملاً تخصصی گردند. پرسنل تخصصی در اختیار هر یک از این کمیته‌ها قرار دارد هر چند که این پرسنل از منابعی که در اختیار بخشهای قوه مجریه قرار دارد برخوردار نیستند، ولی می‌توانند اطلاعات و آگاهی لازم را در اختیار اعضاء کمیته پیرامون موضوعات مورد نظرشان قرار دهند. این تخصصی بودن همراه با کار طولانی در کنار یکدیگر به عنوان اعضاء یک کمیته موجب به وجود آمدن یک روح تعاون و پیوندی مستحکم بین اعضاء گردیده که ممکن است مافوق وفاداریهای حزبی قرار گیرد. کمیته‌ها مهمترین مکانی هستند که مصالحه‌ها در ارتباط با لوایح در آن شکل می‌گیرد. زمانی که بعد از تلاشهای فراوان، اعضاء کمیته موفق به یک مصالحه بر سر لایحه‌ای گردیدند دیگر علاقه‌ای وجود نخواهد داشت که مفاد این مصالحه دوباره، چه توسط خود رهبری حزبی و چه توسط اعضاء کنگره، در صحن مجلس دستخوش تغییر گردد. بعضی از کمیته‌ها، به خصوص کمیته روابط خارجی سنا، توانسته‌اند بدون توجه به حزب خود از یک وحدت درونی قابل توجهی بین اعضاء برخوردار باشند. فعالیت کمیته‌ها این امکان را برای بخش اعظمی از موضوعات در سنا یا مجلس فراهم می‌آورد که تصمیمات بر اساس اکثریت دو حزبی گرفته شود، یعنی تصمیمات پیرامون موضوعات بایستی با موافقت و توافق اکثریت در هریک از دو حزب اتخاذ گردد. در سال ۱۹۹۷، پنجاه در صد از تصمیمات براساس رأی اکثریت دو حزبی گرفته

شد. برعکس، اگر کمیته مخالف تصویب لایحه‌ای باشد، بسیار غیر محتمل خواهد بود برای اعضاء مجلس که آن را در صحن مجلس برای مذاکره و یا رأی‌گیری بپذیرند. با این حال، هر چند که کمیته‌ها اعضاء خود را به نسبت سهم هر یک از احزاب در مجلس تعیین می‌نمایند، نتیجه عملی عملکرد آن ایجاد یک بستری تفاهمی است که خطوط وفاداری‌های حزبی را کمرنگ‌تر می‌کند.

رئیس یک کمیته اصلی نقش مهمی در سرنوشت یک لایحه دارد. در عرض چند سال، رئیس کمیته برای خود یک شبکه‌ای از نفوذ ایجاد خواهد نمود و از چگونگی عملکرد سیستم آگاه خواهد شد. فراخوانی برگزاری جلسات و دستور کار کمیته در کنترل رؤسای کمیته‌ها است. همان گونه که در بالا اشاره گردید، تا این اواخر رؤسای کمیته‌ها بر اساس ارشدیت سنواتی انتخاب می‌گردیدند و از این رو رؤسا از امنیت پستی برخوردار بوده و زمانی که دمکراتها برای چند سال مستمر در کنترل مجلس بودند تعداد نامتناسبی از رؤسای کمیته‌ها از ایالات جنوبی برگزیده می‌شدند. در سال ۱۹٦٦، رؤسای بیش از نصف کمیته‌های سنا متعلق به ایالات کنفدراسیون بوده، در حالی که فقط شش نفر آنها از ایالات غربی و تنها یک سناتور از ایالت ویرجینیای غربی انتخاب شده بودند. هیچ رئیس کمیته‌ای از منطقه نیوانگلاند و نیویورک و ایالت بزرگ شرقی نظیر پنسیلوانیا، ایالات صنعتی نظیر میشیگان و ایلی‌نویز برگزیده نشده بود. در مجلس نمایندگان یازده نفر از بیست نفر رؤسای کمیته‌ها از ایالات جنوبی انتخاب گردیدند. طبیعتاً رؤسای جنوبی کمیته‌ها که با حضور چندین ساله در کنگره پایگاه امنی برای خود ایجاد نموده بودند، تا حدی از واقعیات دور مانده و حساسیت خود را نسبت به منافع شهرهای بزرگ شمال از دست دادند. با این حال، این شهرها هستند که در انتخابات رئیس‌جمهوری بسیار با اهمیت شده و بیشتر مشکلات نگران کننده آمریکای امروز در آنها یافت می‌شود. ولی از سال ۱۹۷۰ به بعد رؤسای جنوبی کمیته‌ها کاهش یافته است. در بدو دوره کنگره سال ۱۹۷۵، فقط رؤسای پنج

کمیته سنا از ایالات جنوبی انتخاب شده در صورتی که در مجلس نمایندگان به دلیل اصلاحات در شیوه گزینش رؤسای کمیته‌ها، ایالات جنوبی کمتر از آنها را به خود اختصاص دادند. نفوذ رئیس کمیته به هیچ وجه با به پایان رسیدن کار لایحه در کمیته به پایان نمی‌رسد. کمیته یک مدیر مسؤول لایحه را که غالباً همان خود رئیس کمیته است انتخاب می‌کند که پیگیر لایحه تا مرحله نهایی رأی‌گیری در صحن مجلس باشد. در مجلس نمایندگان، کمیته دستورالعمل زمان معینی را برای هر لایحه در نظر می‌گیرد که این زمان به طور مساوی بین موافقین و مخالفین لایحه تقسیم می‌شود و مدیرمسؤول لایحه و یکی از اعضاء ارشد کمیته به عنوان مخالف لایحه این وقت را بین آنهایی که علاقمند به صحبت کردن درباره آن هستند، تقسیم می‌نمایند. معمولاً مباحثه در صحن جلسه بیشتر تحت سیطره خود اعضاء کمیته است که نفوذ فراوانی را در تغییر و اصلاح لایحه اعمال می‌نمایند.

کمیته‌های مشورتی

دو مجلس کنگره مستقل از یکدیگر به قانون‌گذاری اقدام می‌کنند، بنابراین لایحه‌ای که در یک مجلس مصوب گردد، ممکن است در مجلس دیگر رد شود. معمولاً در ارتباط با موضوعات مهم، لایحه‌ای یکسان در هر دو مجلس معرفی می‌گردد، ولی تا زمانی که مراحل قانون‌گذاری را در هر یک از مجلسین به پایان می‌رساند، بسیار غیر محتمل خواهد بود که شکل اولیه خود را حفظ کرده باشد و از این رو، لازم است اختلافات بین دو نسخه بر طرف گردد. بعضی مواقع این تفاوت‌ها ممکن است بر اثر تلاشهای حامیان لایحه با افزودن اصلاحیه‌های مشابه در هر دو مجلس بر طرف شود. ولی اگر اختلاف‌ها همچنان باقی بماند، یک کمیته مشورتی با شرکت اعضایی از هر دو مجلس جهت رفع اختلاف بر پا می‌گردد. این اختلاف‌ها بین دو مجلس محصول خودمختاری هر یک از مجلسین

کنگره است و علتش آن است که بعد از آن که هر یک از دو مجلس وقت زیادی را صرف کار روی لایحه‌ای می‌کنند سپس برای تصمیم نهایی باید این لایحه را تحویل تعداد کمی از اعضاء داده که پشت درهای بسته اقدام به نوشتن طرحی نمایند که ممکن است بسیار متفاوت‌تر از طرحی باشد که اخیراً توسط هر یک از دو مجلس به تصویب رسیده است. درست است که کمیته مشورتی صرفاً پیش‌نویس خود را به هر دو مجلس جهت تصویب می‌فرستد، ولی قدرت این کمیته در این است که هر یک از مجلسین باید پیش‌نویس کمیته را در کلیت خود و بدون تعیین کوچک‌ترین قید و شرط به پذیرند و یا رد نمایند. هر تلاش در اصلاح پیش‌نویس تدوین شده توسط کمیته مشورتی نیاز به تشکیل کمیته مشورتی دیگری دارد، بنابراین اساس توافقی که گزارش قبلی بر آن استوار بود ممکن است متزلزل گردد.

از این‌رو، کمیته مشورتی قدرت قابل توجهی دارد و انتصاب مدیران توسط هر یک از مجلسین، به عنوان نماینده خود در ارتباط با لایحه مطروحه در کمیته مشورتی، تعیین‌کننده نوع مصالحه‌ای است که منتج خواهد گردید. بطور رسمی، قدرت انتصاب مدیران در جلسات کمیته مشورتی در اختیار سخنگوی مجلس و رئیس سنا است، ولی اینها معمولاً در انتخاب مدیران تابع نظرات رؤسای کمیته‌هایی هستند که لایحه در حوزه صلاحیت آنان قرار دارد. اعضاء کمیته مشورتی را بیشتر اعضاء ارشد هر یک از دو مجلس تشکیل می‌دهند و لزوماً نفوذ رؤسای دو کمیته اصلی حاضر در جلسات کمیته مشورتی باید قابل توجه باشد. لذا این خطر نیز وجود دارد که وقتی اعضاء ارشد کمیته در صحن مجلس بر خلاف تمایل خود مجبور به پذیرش اصلاحیه‌هایی باشند، این نوع اصلاحیه‌ها، با این توجیه که حذف آنها لازمه دستیابی به یک توافق با مدیران مجلس دیگر است، در کمیته مشورتی حذف می‌گردد. حتی در این مرحله از فرایند قانون‌گذاری، رئیس‌جمهور، رهبران کنگره، یا گروههای منفعتی و به ویژه

کارگزاران حکومتی مربوط به لایحه، ممکن است تلاش نمایند که نتیجه مذاکره را در کمیته مشورتی تحت تأثیر خود قرار دهند.

قدرت وتوی رئیس جمهور

به محض آنکه لایحه‌ای در یک شکل در هر دو مجلس به تصویب رسید، جهت تأیید یا رد آن تقدیم رئیس‌جمهور می‌گردد. او می‌تواند آن لایحه را در کلیت خود وتو نموده و همراه ذکر دلایل عدم امضاء خود لایحه را به کنگره برگرداند. ولی اگر او در طول ده روز هیچ نوع اقدامی روی لایحه انجام ندهد و کنگره هم دایر باشد، این لایحه بدون امضاء رئیس‌جمهور به قانون تبدیل می‌گردد. رئیس‌جمهور قدرت «وتوی جیبی»[1] نیز دارد، یعنی اگر کنگره قبل از پایان مهلت ده روز رئیس جمهور به دلیل مرخصی موقت تعطیل گردد و رئیس جمهور در مهلت مقرر لایحه را امضاء ننماید، این چنین لایحه‌ای خود به خود منتفی خواهد شد. در عمل این قدرت بسیار مهمی است، زیرا بسیاری از لوایح با عجله در انتهای دوره مجلس به تصویب می‌رسند و رئیس جمهور می‌تواند بدون اجبار در بیان ادله خود یا ترس از پیامدهای سیاسی تأیید آنها، از این شیوه به اصطلاح وتوی جیبی در رد لوایح استفاده نماید. رئیس‌جمهور کارتر، از حق وتوی جیبی خود در حذف چهار لایحه مصوب کنگره، در آخرین روزهای دوره تصدیش، حتی با این که بازنده انتخابات رئیس‌جمهوری نیز بود، استفاده کرد. قدرت وتو، اسلحه مهمی در زرادخانه رئیس‌جمهوری است، زیرا صرف تهدید استفاده از وتو می‌تواند در الحاق تبصره مورد نظر رئیس‌جمهور به لایحه کارساز باشد. با این‌حال، این یک اسلحه ناخوش‌آیند نیز می‌تواند باشد، زیرا رئیس‌جمهور فقط باید لایحه‌ای را در تمامیت خود بپذیرد یا رد نماید به خاطر این که او حق وتوی مشروط را در آن ندارد. کنگره بعضی مواقع از این واقعیت بهره گرفته،

1. Pocket Veto

اقلام و مواردی را به لوایح مورد علاقه رئیس‌جمهور اضافه می‌نماید که می‌داند مورد وتوی او قرار نخواهد گرفت، و یا بر عکس، تبصره و قید و شرطهایی نامربوط به اصل موضوع به لوایحی اضافه می‌گردد که کنگره مطمئن است رئیس‌جمهور اگر بتواند این لوایح را به خاطر این چنین الحاقیه‌هایی وتو خواهد نمود. ولی در سال ۱۹۹٦، کنگره تحت کنترل جمهوری‌خواهان «قانون وتوی اقلام خطی»[1] را به تصویب رساند. این قانون به رئیس جمهور اختیار می‌دهد که اقلام مالی سنگین خاصی را در لایحه حذف نماید. این مراحل پیچیده، این امکان را به کنگره می‌دهد که دوباره اقلام حذف شده را در صورت تمایل جدی به لایحه الحاق نمایند، ولی اگر رئیس جمهور همچنان اصرار بر حذف آنها داشته باشد سرانجام نیاز به آراء هر دو مجلس کنگره برای نفی وتوی رئیس جمهور می‌باشد. معرفی وتوی اقلام خطی، حدود یک قرن است که مورد بحث و گفتگو است و در سال ۱۹۸٤، رئیس جمهور ریگان، تقاضای الحاق یک تبصره قانون اساسی در این خصوص نمود. این قید در لایحه «قرارداد با آمریکا» نیز گنجانیده شد که اساس مبارزات انتخاباتی کنگره سال ۱۹۹٤ جمهوری‌خواهان را تشکیل می‌داد.

تصادفاً، این کلینتون رئیس‌جمهور دمکرات بود که برای نخستین بار این فرصت را یافت که از این حق وتوی خود استفاده نماید. در آگوست ۱۹۹۷، کلینتون سه مورد را که در مجموع بیش از ٦۰۰ میلیون دلار بود وتو نمود، و از این‌رو مخالفت با این حق وتوی رئیس‌جمهور رشد یافت. در فوریه ۱۹۹۸، یک دادگاه فدرال در واشنگتن حق وتوی اقلام خطی را خلاف قانون اساسی اعلام نمود و قضاوت او در مراحل بعدی توسط دادگاه عالی آمریکا مورد تأیید قرار گرفت، بنابراین دوباره وضعیت به همان حالت اولیه برگشت که رئیس‌جمهور فقط می‌تواند یک لایحه را در تمامیت خود رد یا تأیید نماید.

وتوی رئیس جمهور را می‌توان با $\frac{۲}{۳}$ آراء در هر یک از دو مجلس کنگره

1. Line Item Veto Act

رد نمود، ولی تاکنون فقط تعداد کمی از وتوهای رئیس‌جمهور نفی گردیده است، زیرا رئیس جمهور معمولاً قادر است که بیش از $\frac{۱}{۳}$ آراء را در هر یک از دو مجلس در کنار خود داشته باشد. اسلحه دیگر در زرادخانه کنگره به اصطلاح «وتوی مقننه» نامیده می‌شود که توسط کنگره به منظور کنترل بیشتر روی قوه مجریه به تصویب رسید. بسیاری از لوایح مصوب شامل شروطی هستند که به هر یک یا هر دو مجلس این قدرت را می‌دهد که تصمیمات کارگزاران حکومتی را در اجرای مفاد لوایح در صورت مغایرت با دستورالعمل ذکر گردیده، لغو نمایند. برای مثال در سال ۱۹۷٤، اداره مهاجرت و تابعیت بنا به تشخیص خود این اجازه را به یک فرد از آسیای شرقی به نام «جاگدیش چادها»[1] داد که با وجودی که ویزایش به پایان رسیده بود در آمریکا اقامت داشته باشد. قانونی را که اداره مهاجرت و تابعیت از آن استفاده می‌کرد دربردارنده یک ماده «وتوی مقننه» بود و از این رو مجلس نمایندگان تصمیم این اداره را لغو و دستور داد که چادها از آمریکا اخراج گردد. اعضاء کنگره مایل به مبارزه علیه قدرت قوه مجریه، هر چه بیشتر خواهان الحاق چنین مواد قانونی به لوایح هستند و کنگره این مجوز را به هریک از دو مجلس کنگره، کمیته‌ها یا رئیس کمیته‌ها داده است که در صورت تشخیص بتوانند تصمیمات وزارتخانه یا ارگانهای کنترل و اجرا را مورد وتو قرار دهند. البته رئیس‌جمهور در برابر وتوی کنگره مقاومت نموده و مدعی است که این حق برای کنگره با قانون اساسی مغایرت دارد. در سال ۱۹۸۳، دادگاه عالی وتوی کنگره را در مورد شخص چادها مغایر قانون اساسی دانست ولی مانع کنگره در استفاده از این شیوه به منظور کنترل اقدامات مدیریت اجرایی نگردید.

بنابراین وتوی مقننه یک اقدام قانونی پیچیده است. به سادگی می‌توان مشاهده نمود که قوه مقننه آزادی فراوانی را به افراد و گروههایی در کنگره که خواهان تأثیرگذاری بر فرایند قانون‌گذاری هستند، می‌دهد. البته درست است که

1. Jagdish Chadha

منشاء اکثر لوایح قانونی، اگر نه همه آنها، قوه مجریه است ولی کنگره می‌تواند از تصویب آنها سر باز زند و یا تغییرات مهمی را قبل از تصویب در آنها به وجود آورد. فشار مستمر قوه مجریه بر روی جلسات کنگره سرانجام موجب به وجود آمدن حمایت کافی از لوایحی که رئیس‌جمهور خواهان آن است می‌شود، هرچند که در تصویب چنین لوایحی ممکن است مجبور گردد تغییرات قابل توجهی را در لایحه پیشنهادی خود بپذیرد. بعلاوه، اهمیت زمان بررسی یک لایحه غالباً از محتوای آن کمتر نیست و تعیین زمان بررسی لوایح بیشتر تحت کنترل کنگره است تا رئیس‌جمهور. مثالهایی از اقدامات پیچیده حاکم در فرایند قانون‌گذاری در فصل دهم ارایه گردیده که در آن لوایح اصلاحیه بهداشت و درمان و رفاه پیشنهادی کابینه کلینتون تشریح گردیده است.

کنترل مالی توسط کنگره

سرانجام، در همه فعالیتهای حکومتی، بودجه اختصاص یافته عامل کنترل کننده است، قوانین باید اعمال گردیده و سیاست‌ها اجرا شوند و این فعالیت‌ها همیشه هزینه‌بردار هستند. فراهم نمودن و هزینه کردن پول، کنترل نهایی حکومت را در اختیار کنگره می‌گذارد و این بخشی از حکومت در آمریکا است که بیانگر نمونه‌ای از وجود رابطه به ظاهر پارادوکسی بین رئیس‌جمهور و کنگره می‌باشد. سهم دریافت‌کنندگان بودجه سالیانه با توجه به شرایط و خط‌مشی‌های قبلی تثبیت شده است، بنابراین تا حد زیادی خارج از کنترل مجلس و رئیس‌جمهور می‌باشد. با این وجود، یک رقابت و مبارزه‌ای که بیشتر شبیه، به اصطلاح یک «مسابقه طناب کشی»[1] بین دو قوه حکومتی است، شکل می‌گیرد که بازتاب دهنده نقاط ضعف و قدرت هر یک از دو قوه می‌گردد. در حوزه موضوعات مالی قدم آغازین باید ابتدا از طرف قوه مجریه برداشته شود و تلاش در استفاده از عملکرد مالی

1. Tug of War

حکومت به عنوان معیاری از خط‌مشی‌های کلی اقتصادی در اختیار رئیس جمهور و مشاورینش قرار دارد. بنابراین، این حوزه‌ای از حکومت است که کنگره بسیار سرسختانه سعی در حفظ کنترل آنرا داشته و از این‌رو هرگونه طرحی را که موجب تضعیف کنترل کنگره بر روی خزانه باشد، رد نموده است. هزینه مورد نیاز برای سال پیش‌رو توسط وزارتخانه‌ها و سازمانها برآورد گردیده و به اداره برنامه و بودجه جهت هماهنگی فرستاده می‌شود. سپس در ماه فوریه این بودجه درخواستی به کنگره آورده می‌شود و فوراً اثر ساختار قدرت غیر متمرکز کنگره مشهود می‌گردد. فرایند تخصیص بودجه برای دستگاههای حکومتی مواجه با تنشهای قانون‌گذاری خواهد شد زیرا مراحل تصویب لوایح تخصیص بودجه نیز بسیار شبیه سایر لوایح عادی خواهد بود. کنگره سعی دارد که در هزینه نمودن بودجه در بخش عمومی نظارت داشته و از سوی دیگر نیز در برابر رأی دهندگان و فشارهای گروههای منفعتی پاسخگو باشد. بنابراین کنگره ممکن است در حالی که تلاش می‌نماید مقداری از بودجه مورد تقاضای دولتی را کاهش دهد، ولی همزمان اقدام به تخصیص بودجه‌ای بیش از درخواست دولت به بخشهای دیگر حکومت نماید. مجلس نمایندگان و سنا ممکن است بر سر مقدار بودجه‌ای که به بخش‌های مختلف باید اختصاص یابد با هم کاملاً اختلاف داشته باشند، اما این اختلاف باید در کمیته مشورتی حل و فصل گردد. کمیته‌های قانون‌گذاری کنگره هر یک با برنامه‌های مورد نظر خود ممکن است با کمیته‌های اختصاص بودجه که مسؤولیت اصلی آنها دقت در امر اختصاص سخت‌گیرانه بودجه عمومی است، در تقابل قرار گیرند. در پایان، کمیته‌های تخصیص بودجه خود به چند کمیته فرعی دیگر تقسیم شده که هر یک از این کمیته‌ها در اختصاص بودجه در حوزه مسؤولیت خود مستقل هستند. مجلس نمایندگان همیشه در امور مالی در مقایسه با سنا فعال‌تر بوده و همه لوایح بودجه‌ای از آنجا سرچشمه می‌گیرد، زیرا قانون اساسی مجلس نمایندگان را در زمینه تنظیم لوایح درآمدزایی در مقام نخست قرار

داده است. بعلاوه مجلس نمایندگان معمولاً سخت‌گیرتر از سنا در تخصیص بودجه به بخش‌های دولتی است. شیوه معمول آن است که مجلس مبلغ قابل ملاحظه‌ای از بودجه درخواستی رئیس‌جمهور را کاهش داده چون می‌دانند که بودجه مصوبه توسط سنا بیشتر از آنچه خواهد بود که مورد تصویب مجلس نمایندگان قرار گرفته است، هر چند که هنوز ممکن است کمتر از بودجه درخواستی رئیس‌جمهور باشد. سپس کمیته مشورتی بودجه نهایی را تقریباً نزدیک به میانگین بودجه مصوب مجلس و سنا قرار خواهد داد. با آگاهی از این فرایند، دولت نیز بودجه درخواستی خود را بیش از نیاز واقعی به مجلس پیشنهاد می‌نماید. از این‌رو، بعضی از آگاهان معتقدند که بعد از همه تلاشهای کنگره در کاهش بودجه، سرانجام دولت تقریباً همان بودجه مورد نظر واقعی خود را به دست می‌آورد.

ولی، هرچند که این وضعیت کلی اقدامات مالی کنگره است، اما اشتباه خواهد بود که تصور گردد مبارزه بر سر اختصاص بودجه به برنامه خاصی همیشه قابل پیش بینی خواهد بود. بعضی مواقع کنگره برای یک برنامه خاص، بودجه‌ای بیش از درخواست رئیس‌جمهور اختصاص می‌دهد و این می‌تواند به دو دلیل باشد، یا می‌خواهد خط‌مشی‌هایی را بر رئیس‌جمهور تحمیل نموده و یا این که کسب رضایت رأی‌دهندگان خود مد نظر باشد. به عنوان مثال یکی از برنامه‌هایی که کنگره در طول ده سال یا بیشتر به طور مستمر سعی نموده بودجه‌ای بیش از درخواست رئیس‌جمهور به آن اختصاص دهد، گسترش و حفظ برنامه‌های هواپیماهای بمب افکن است. اختلاف از اینجا ناشی می‌شود که ژنرال‌های نیروی هوایی علاقه‌ای به کاهش بودجه در این برنامه را نداشته در حالی که مقامات وزارت دفاع خواهان اتکای بیشتر به برنامه‌های موشکی هستند. در سال ۱۹۵٦، ژنرال کرتیس لی می، فرمانده عملیات استراتژیکی هوایی، با وجود مخالفت چارلز ویلسون وزیر دفاع آیزنهاور، موفق گردید کنگره را متقاعد نماید که مبلغ ۸۰۰

میلیون دلار به بودجه تولید این بمب افکن بیفزاید.

در سال ۱۹٦٤، ژنرال لی‌می، فرمانده ستاد نیروی هوایی وقت، با وجود مخالفت رئیس‌جمهور و وزیر دفاع بعدی، توانست کنگره را متقاعد نماید که ۵۲ میلیون دلار به برنامه تولید یک بمب‌افکن دیگر به منظور جایگزین نمودن بی ـ۵۲ پا به سن گذاشته اضافه نماید.

حوزه دیگری که کنگره تمایل به اختصاص بودجه بیش از تقاضای رئیس جمهور دارد، «پُرک بارل»[1] است که در آن پول اختصاص یافته برای هزینه‌های عمومی در ایجاد فرصت‌های شغلی و تجاری و سایر کمک‌های مالی را به بخش محل سکونت نماینده مجلس سوق می‌دهد. انجام پروژه‌های سدسازی، سیل‌بند و آبیاری از جمله مهمترین برنامه‌ها در این زمینه هستند. بسیاری از این پروژه‌ها توسط سپاه مهندسین نظامی اجرا می‌گردد که یک آژانس بسیار قدرتمند اجرایی بوده و در ظاهر تحت نظارت ارتش عمل می‌کند. در سال ۱۹٦٦، کنگره بودجه‌ای را برای ساخت ٦۳ پروژه آبی جدید اختصاص داد، در صورتی که در لایحه پیشنهادی رئیس‌جمهور فقط ۲۹ فقره آن درنظر گرفته شده بود. ولی در حوزه‌های دیگر، تمایل کنگره بر این بوده است که بودجه درخواستی رئیس جمهور را به حداقل ممکنه کاهش دهد.

یکی از مبارزات سالیانه بین کنگره و رئیس جمهور بر سر برنامه‌های کمک‌های خارجی است. در سال ۱۹٦٤، کنگره ۳۳/۸ درصد از بودجه درخواستی رئیس‌جمهور را برای کمک‌های خارجی حذف نمود. در سالهای دیگر، برنامه‌های کمک‌های خارجی از وضعیت نسبتاً بهتری برخوردار بوده، ولی کاهش ۱۸ الی ۲۸ درصدی معمول بوده است.

کمیته شیوه‌ها و ابزارهای مجلس نمایندگان و کمیته مالی سنا، نقشی مشابه کمیته‌های تخصیص بودجه در ارتباط با موضوعات مالیاتی و پیشنهاد هزینه ایفا

---

1. Pork Barrel

می‌نمایند. این چهار کمیته از خودمختاری بیشتری در مقایسه با دیگر کمیته‌های اصلی در کنگره برخوردارند. مجلس، تقریباً همیشه، پیشنهادهایشان را بدون الحاق تبصره می‌پذیرد و لوایح مالیاتی معمولاً در مجلس همراه با آیین‌نامه‌ای است که الحاق هرگونه بودجه تبصره‌ای را ممنوع می‌کند مگر آنکه مورد پذیرش کمیته باشد. همچنین، به ندرت اتفاق می‌افتد که کمیته تخصیص بودجه اصلاحیه‌ای به گزارشهای کمیته‌های متعدد فرعی در ارتباط با اختصاص بودجه به بخش‌ها و آژانس‌های مختلف اضافه نماید. بنابراین هرچند که رؤسای این کمیته‌ها تلاش کردند هماهنگی در حوزه‌های صلاحیت خود ایجاد نمایند ولی هیچ بخش واحدی در کنگره وجود ندارد که یک نظر کلی و همه جانبه بر روی امور مالی داشته باشد. اقدامات ناموفقی صورت پذیرفت تا بین این چهار کمیته همکاری نزدیکی به وجود آید، یا این که معرف دستورالعملی باشند که به فرایند تخصیص بودجه در درازمدت تداوم بیشتری بخشد. ولی کنگره با موفقیت در برابر هر نوع تلاش در جهت کاهش کنترل سالیانه خود بر روی درآمدزایی و صدور مجوز هزینه مقاومت کرده است.

کنگره در برابر تلاش رئیس‌جمهور ریچارد نیکسون که قصد داشت کنترل کنگره را بر روی امور مالی کاهش دهد، قانون کنترل ضبط را در سال ۱۹۷٤ به تصویب رساند که به موجب آن یک نظام بودجه کنگره‌ای به منظور نظارت مؤثر بر بودجه ملی به وجود آمد. کمیته‌های بودجه‌ای در دو مجلس جهت توانمند نمودن کنگره در ایجاد توازن هزینه‌های حکومتی و درآمد برقرار گردید. هدف از قانون مذکور این بود که در مجموع، کنترل بودجه را از دست قوه مجریه خارج کرده و بودجه‌ای را تعیین نماید که صرفاً تأمین‌کننده برنامه‌های مورد نظر قانون‌گذاران باشد. رویه‌ای که برای این منظور در سال ۱۹۷٤ ایجاد گردید تا سال ۱۹۸۰، که کمیته‌های بودجه مجلس و سنا، مالیات‌ها و هزینه‌های مختلف پیشنهادی خود را تنها در یک لایحه بودجه ارایه می‌کردند، برقرار بود.

ولی رئیس جمهور ریگان، با شروع کارش، تقاضای کاهش قابل ملاحظه‌ای در هزینه‌های حکومتی و مالیاتی داشت، ازاین رو کمیته‌های بودجه مجلس و سنا مجبور گردیدند محدودیتهای مالی گسترده‌ای بر کمیته‌های اختصاص بودجه که مسؤول تأمین منابع مالی برای هزینه‌های بخش‌های مختلف بودند، اعمال نمایند. این فرایند با موفقیت کامل طی گردید و لایحه نهایی زمانی که به امضاء رئیس‌جمهور رسید هزینه‌های حکومتی را ۳۵۰۰۰ هزار میلیون دلار پایین‌تر از سطح بودجه دولتهای قبلی اعلام نمود. ولی بیشترین دخالت کنگره در حوزه کنترل مالی در سال ۱۹۸۵ حادث گردید که در آن سال قانون بودجه متوازن مشهور به «قانون گرام ـ رادمن ـ هولینگز»[1] به تصویب رسید.

هنگامی که رئیس جمهور ریگان در سال ۱۹۸۰ به رئیس جمهوری برگزیده شد قول داد که بودجه فدرال را متوازن نماید، اما در سالهای بعدی کسری بودجه به سطح بالایی افزایش یافت و در سال ۱۹۸۳ به ۲۰۷ میلیارد دلار رسید. شکست رئیس‌جمهور و کنگره در دست‌یابی به یک موافقت به منظور حذف این کسری عظیم بودجه موجب گردید که کنگره در سال ۱۹۸۵ یک لایحه حل مشکل پیشنهاد نماید که در صورت تصویب می‌توانست نتیجه خارق‌العاده‌ای را در عملکرد حکومت ایالات متحده داشته باشد.

این قانون به منظور حذف کسری بودجه، برنامه سالیانه‌ای را تعیین نمود که موجب توازن بودجه تا سال ۱۹۹۰ می‌گردید. طبق این قانون، از رئیس‌جمهور خواسته می‌شود که برنامه‌های ارسالی سالیانه خود را به کنگره طوری تنظیم نماید که بودجه درخواستی برای اجرای آنها از مرز بودجه سالیانه تعیین شده بیشتر نگردد. ولی اگر بین کنگره و رئیس‌جمهور موافقتی پیرامون بودجه سالیانه تعیین شده صورت نپذیرد کنگره می‌تواند به طور مرتب و خودکار هزینه‌ها را کاهش داده تا بیشتر از سطح تعیین شده سالیانه نگردد. اداره بودجه کنگره و ادراه تنظیم

---

1. Gramm – Rudman – Hollings Act

بودجه با همکاری یکدیگر به ممیزی پرداخته و پس از تعیین سطح کاهش هزینه‌ها در برنامه‌های گوناگون بطور خودکار به حذف بودجه‌های اضافی اقدام می‌نمایند. چنین شیوه انقلابی در تعیین سطح هزینه‌های حکومتی در واقع کنترل را در ارتباط با برنامه‌ها از دست رئیس‌جمهور و کنگره خارج کرده و آن را در اختیار مقامات غیرانتخابی قرار می‌دهد. در مدت کوتاهی پس از تصویب آن، دیوان عالی بخشهای اصلی این قانون را مغایر با قانون اساسی تشخیص داد. هرچند که موفقیت این قانون در عمل نیز زیر سؤال بود، ولی این اقدام بیانگر قاطعیت کنگره در حفظ نفوذ خود بر خط‌مشی‌های مالی و نه کرنش نمودن در برابر قوه مجریه حکومتی محسوب می‌گردید.

سایر کارکردهای کنترل

کنگره تلاشهای تحقیقاتی فراوانی درباره حکومت فدرال با هدف کنترل ماشین وسیع آن انجام می‌دهد. هر ساله کمیته‌های اختصاص بودجه و کمیته‌های تابعه، کارکردهای وزارتخانه‌ها را مورد مطالعه قرار داده و کمیته‌های اصلی تحقیقات وسیعی را در حوزه مسئولیت قانونی خود انجام می‌دهند. چشم‌گیرترین تحقیقات از این نوع متعلق به «کمیته اقدامات غیر آمریکایی مجلس»[1]، و کمیته عملیات حکومتی سنا که در دهه ۱۹۵۰ تحت ریاست سناتور جوزف مک کارتی قرار داشت را می‌توان ذکر نمود. کمیته‌های سنا و بعضی از کمیته‌های مجلس قدرت احضار آگاهان و دست‌یابی به اسناد آنها را داشته و چنانچه گواهان از دادن پاسخ به سؤالات اعضاء کمیته امتناع نمایند ممکن است خود را با اتهام اهانت به مجلس در زندان یابند. «کمیته اقدامات غیر آمریکایی مجلس» منبع اصلی صدور احکام اهانت به کنگره برای گواهانی بوده است که از دادن پاسخ به سؤالات طفره رفته و یا از ارائهٔ اسناد مربوط به فعالیت‌های متصوره کمونیستی خود امتناع

---

1 . House un-American Activities Committee

ورزیده‌اند، هرچند که سرانجام فقط تعداد معدودی از این احضارشدگان توسط دادگاه محکوم به زندان شدند. در سال ۱۹۶۶، هفت رهبر «کوکلاس کلن»[1] به دلیل امتناع از ارایه اسناد مربوط به فعالیت‌های کلن به اهانت به کنگره متهم گردیده و امپراطور ساحر کلن توسط یک دادگاه فدرال به یک سال زندان محکوم شد. در بدترین حالت، آن خواهد بود که از قدرت تحقیقاتی کنگره در به ستوه درآوردن افرادی که به عقاید سیاسی اعضاء کنگره اهانت می‌نمایند استفاده نمود و یا این که از آن به عنوان وسیله‌ای برای ارتقای فرصت‌های جاه‌طلبانه اعضاء کنگره مورد بهره‌برداری قرار گیرد. و در بهترین حالت، از چنین قدرتی به عنوان ابزاری با ارزش برای تحقیقات پیرامون فعالیت‌های حکومتی به منظور جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت توسط مقامات حکومتی یا خصوصی استفاده شود. کنگره تحقیقاتی درباره «کوکلاس‌کلن»، اقدامات جنایی بین ایالتی، اخاذی‌ها در اتحادیه‌های کارگری، تجاوز به حریم خصوصی افراد از طریق دستگاههای الکترونیکی و دروغ سنجها و اختصاص بودجه به قراردادهای دفاعی حکومتی انجام داده است.

سنا طبق قانون اساسی قدرت فراوانی در تأیید مسؤولین انتصابی در قوه مجریه و مقامات قضای داشته که شامل اعضاء کابینه و قضات فدرال هم می‌شود که توسط رئیس جمهور منصوب می‌گردند. هر ساله هزاران انتصاب وجود دارد که بیشتر آنها فوراً مورد تأیید کنگره قرار می‌گیرند. بسیار انگشت شمارند نامزدهایی که مورد تأیید کنگره قرار نگرفته باشند، هر چند که رئیس‌جمهور ممکن است پیشنهاد خود را در صورت بروز مخالفت در سنا پس بگیرد. گاهی اوقات یک نامزد پیشنهادی ممکن است تحت تحقیقات علنی یک کمیته در سنا و مباحث شدید بعدی پیرامون سوابق و واجد شرایط بودنش، به یک مبارزه طولانی منجر گردد. بعضی از مواقع اعتراضاتی نسبت به خط‌مشی‌هایی که شخص نامزد

---

1 . Ku Klux Klan

علاقمند به اجرای آنها است نیز می‌شود و ممکن است این اعتراضات جنبه شخصی هم پیدا کند. رئیس جمهور، معمولا با مشاوره قبلی با رهبران سنا، خود را از مواجه با مشکلات جدی مربوط به تأیید نامزدهای پیشنهادی خود خلاص می‌کند و در این مورد باید کاملاً در مشاوره با سنا بسیار نکته بین باشد. عرف «رعایت ادب سناتوری»[1] ایجاب می‌نماید که رئیس‌جمهور ابتدا رضایت سناتور هم‌حزبی خود را در ایالتی که فرد نامزد متعلق به آن است به دست آورد. اگر چنین نکند، سناتور مربوطه ممکن است در صحن مجلس سنا شخص نامزد را فردی با «منشی نامطلوب»[2] اعلام نماید که در این صورت معمولاً سنا نامزدی او را رد می‌کند. یک مورد استثنایی، امتناع سنا از تأیید نامزدی «لوئیز ال استراس» به عنوان وزیر بازرگانی در سال ۱۹۵۹ بود. آیزنهاور، رئیس‌جمهور جمهوری‌خواه، او را نامزد این پست کرد در حالی که دمکراتها در سنا از اکثریت برخوردار بودند. استراس قبلاً رئیس کمیته کمیسیون انرژی اتمی بود و سناتور «اندرسون بی کلینتون» رئیس کمیته مشترک انرژی اتمی دعوا را علیه نامزدی او رهبری کرد. جدال بر سر نامزدی استراس تقریباً شش ماه طول کشید و رئیس‌جمهور از همه نفوذ خود برای تأیید نامزدی او استفاده نمود. سناتورهای دمکرات، به دلیل نگرشهای محافظه‌کارانه او و بعضی از تصمیمات هنگام تصدیش به عنوان رئیس کمیته انرژی اتمی و همچنین نقش استراس درمورد موضوع «ج.رابرت‌اوپن‌هایمر» در سال ١٩٥٤، با او مخالفت می‌کردند. رأی نهایی در سنا، ٤٩ رأی مخالف در برابر ٤٦ رأی موافق تأیید او بود. دو نفر از سناتورهای جمهوری‌خواه علیه نامزد رئیس‌جمهوری خود رأی دادند. اگر این دو نفر به نفع او رأی می‌دادند صلاحیت استراس بعنوان وزیربازرگانی تأیید می‌گردید. سیاست خارجی، حوزه دیگری است که در آن سنا از قدرت خاصی برخوردار است. در قانون اساسی ذکر گردیده است که مقاوله‌نامه‌ها بین آمریکا و سایر کشورها باید به تصویب $\frac{۲}{۳}$ آراء

---

1 . Senatorial Courtesy
2 . Personally Obnoxious

سناتورهای حاضر در جلسه رسیده باشد تا از اعتبار برخوردار گردد. شاید شگفت‌انگیزترین استفاده از این قدرت توسط سنا، رد مقاوله‌نامه «ورسای» در سال ۱۹۱۹ می‌باشد که عمدتاً توسط رئیس‌جمهور وودرا ویلسون تدوین گردیده بود. با چنین اقدامی، سنا مانع عضویت ایالات متحده در «جامعه ملل» گردید. [دکترین مونروئه] ولی قدرت سنا در این حوزه کاهش یافته و دلیلش آن است که موافقت قوه مجریه بین رئیس‌جمهور و حکومت‌های خارجی دیگر نیازمند تأیید سنا نمی‌باشند.

به طور سنتی، اقدامات جنگی، حوزه‌ای بوده است که کنگره تقریباً بطور انحصاری در اختیار رئیس‌جمهور قرار داده است. قانون اساسی به سنا قدرت اعلام جنگ را می‌دهد، ولی در عمل موضوعات مربوط به جنگ تحت‌الشعاع نقش رئیس جمهور به عنوان فرمانده کل قوا قرار گرفته که از توان صدور دستور جنگی به نیروهای مسلح در هر نقطه‌ای از جهان را می‌دهد. ولی در سال ۱۹۷۳، قیام عمومی علیه ادامه جنگ در جنوب شرقی آسیا، موجب گردید که سنا دوباره خود را در صحنه مطرح نماید. قطعنامه‌ای پیرامون جنگ در کامبوج، اختصاص بودجه دولتی را به اقدامات جنگی در سواحل ویتنام جنوبی و شمالی، لائوس و کامبوج ممنوع نمود. قطعنامه دیگری تحت عنوان «قطعنامه قدرت جنگی» بعد ازقطعنامه اول در سال ۱۹۷۳ به تصویب رسید که رئیس جمهور را از درگیر کردن خصمانه نیروهای مسلح، مگر بعد از اعلام جنگ یا دریافت مجوز خاصی از کنگره یا تحت شرایط اضطراری ملی که در آن آمریکا و یا متعلقاتش مورد حمله قرار گرفته باشند، ممنوع اعلام کرده است. حتی تحت شرایط اضطرار ملی، رئیس جمهور ملزم به مشاوره با کنگره در اولین فرصت ممکنه است. توان برخورداری از قابلیت اجرایی این قطعنامه بسیار سریع با اقدامات رئیس جمهور فورد در پس گرفتن کشتی «میا گوئیز» در ماه می۱۹۷۵، زیر سؤال رفت. رئیس جمهورهای بعدی نیز قانون قدرت‌های جنگی را نادیده گرفتند. ریگان دستور هجوم به

«گرانادا» را صادر نمود، بوش «پاناما» را مورد تهاجم قرار داد و نیروهای آمریکایی را در سال ۱۹۹۰ به عراق گسیل نمود و کلینتون نیز در سال ۱۹۹۰ دست به چنین اقدامی علیه هائیتی زد.

کنگره و سیاست‌گذاری

ساختار و عملکرد کنگره ایالات متحده آمریکا بازتاب دهنده ماهیت پراکندگی و ناهمگنی این نظام سیاسی است. همه ویژگیهای سیاست طبقاتی، پلورالیستی و منطقه‌ای را می‌توان در کارکرد نظام کمیته‌ها و در تغییرات الگوهای رأی پیرامون موضوعات گوناگون مشاهده نمود. در صحنه سیاسی به تأثیر عناصر منطقه‌ای در گرایش سناتورها و نمایندگان نسبت به دیدگاه اکثریت رأی‌دهندگان و بی‌توجهی به یک اقلیت بزرگ غلو گردیده است. سیستم نمایندگی در کنگره نه تنها مدعی ارایه نسبی همه افکار در سراسر کشور نیست بلکه مولد یک حکومت با ثبات و هماهنگ شده که معمولاً حسن بزرگ سیستم آنگلوساکسونی مبتنی بر تک‌تک آرا و نظرات اکثریت تلقی می‌گردد نیز نمی‌باشد. گرایش به سوی سیاست چند حزبی که در مباحث قبلی به آن پرداختیم، به زحمت با نیاز سازماندهی کنگره و فواید حفظ پست‌های کلیدی در آن سازگاری دارد. بنابراین، سیاست‌گذاری در کنگره از سازمان‌یافتگی و ثبات برخوردار نیست. کنگره برنامه‌ها را تأیید می‌نماید و سپس از اختصاص بودجه به آنها خودداری می‌کند. کنگره خواهان پیشرفت اقتصادی بوده ولی از هر زمان دیگر پول بیشتری بر روی پروژه‌هایی هزینه می‌نماید که ممکن است اصلاً اقتصادی نباشد ولی مورد دلخواه رأی‌دهندگان به اعضای کنگره است. ماهیت کنگره و عملکرد فرایند قانون‌گذاری موجب طرح کلی مسئله مسؤولیت‌پذیری حکومت در سیاست‌گذاری می‌شود که چگونه شهروندان می‌توانند سیاست‌گذاران حکومتی را پاسخگوی خود نمایند اگر

آنها مواجه با ائتلافات دائماً در حال تغییر جورواجور[1] کنگره باشند؟ با این حال در معنای واقعی کلمه، کنگره در حکومت آمریکا پاسخگوتر از بیشتر کنگره‌های حزبی در جهان است. زیرا همان‌گونه که در صفحات پیشین مشاهده کردیم هیچ چیز درنهایت امر برای اعضاء کنگره مهمتر از دیدگاههای اکثریت انتخاب‌کنندگان خود نیست. اقداماتی که کنگره در دوره بعد از ۱۹۷۳ به منظور افزایش کنترل بر قوه مجریه در حوزه مالی و سیاست خارجی اعمال کرد، احتمالاً در آینده فروکش خواهد نمود و این حالت به خاطر ماهیت تشکیل دهنده اساس قوه مقننه است. کنگره فاقد انسجام لازم برای دست‌یابی به جایگاه رهبری جامعه است. این رهبری اگر قرار است به وجود آید فقط از سوی رئیس‌جمهور می‌تواند باشد و نه کنگره.

1- Changing kaleidoscope.

فصل هفتم

سیاست و نهاد ریاست جمهوری

توصیف نظام سیاسی آمریکا که ما آن را تا اینجا رسانده‌ایم، یکی از متنوع‌ترین نظام‌هایی است که از تشکیلات سیاسی متعددِ متفاوت و گوناگونی نظیر تعدد نیروهای سیاسی منطقه‌ای، طبقه‌ای، پلورالیستی و فردی برخوردار است، که به زحمت می‌توان آنها را در چند رده فشرده قرارداد. ساختار نهادهایی که مورد بررسی قرار گرفتند، کاملاً بازتاب این تفاوتها بودند. نظام‌های فدرالی، ساختار گروههای فشار، احزاب سیاسی و کارکرد کنگره، این نیروهای سیاسی را به منافع متعددی تقسیم می‌کند که هر یک قصد ارتقای اهداف اقتصادی، دفاع از موقعیت اجتماعی خویش یا دست‌یابی به فرصتی برای ارائه دیدگاههای خود را دارند. هر یک از این ساختارها با هدایت و ممیزی این تقاضاها، به تدریج، به فرایند چانه‌زنی و مصالحه که لازمه تصمیم‌گیری است، کمک می‌نمایند. با این حال این نیروها همگی ازنوعی ساختار درونی برخوردارند که موجب خاصیت و عملکرد پلورالیستی در آنها می‌گردد. فقط زمانی که توجهمان را به خود رئیس‌جمهور آمریکا معطوف می‌نماییم، با بخشی از ساختار مواجه می‌شویم که در آن تنها یک اراده و یک عقیده باید ابراز گردد. منظور این نیست که گفته شود فشارهای هنگفت نظام سیاسی پلورالیستی فرصت بازتاب در سیاست رئیس‌جمهوری پیدا نمی‌کند، بلکه در واقع همان گونه که بعداً ملاحظه خواهیم کرد، این فشارها در این بخش از سیاست آمریکا نیز احساس شده و از اثرات

قابل ملاحظه‌ای برخوردار است، ولی حداقل در این بخش از حکومت، بر خلاف سایر بخشهای نظام، امکان شکل‌گیری یگانکی و در نتیجه رهبری وجود دارد. نظام سیاسی آمریکا در حوزه مربوط به رهبری با ضعف‌هایی مواجه است که بر دوش رئیس‌جمهور است تا آنرا برطرف نماید. با توجه به ماهیت نظام سیاسی آمریکا و فرهنگ سیاسی تداوم بخش آن، رفع این کاستی‌ها مستلزم یک تلاش فوق بشری است که بر عهده رئیس جمهور نهاده شده است. بنابراین به نظر می‌رسد که مسؤولیت او قبل از آغاز محکوم به شکست است. جذابیت و تراژدی رئیس جمهوری در همین چالشی است که فراروی او قرار دارد.

زمانی که رئیس‌جمهور در بدو ورودش به یک فرودگاه یا در برابر جمعی از نظامیان مورد استقبال قرار می‌گیرد، گروه موزیک آهنگ آشنای درود به رئیس جمهور را می‌نوازد. رئیس‌جمهور در بسیاری از حالات رئیس است مانند رئیس کشور، رئیس حزب، فرمانده کل قوا، رئیس اجرایی و معرف لوایح، و همزمان، او دارای قدرت و اقتدار کشور نیز می‌باشد. مسؤولیت نهایی امور خارجه و اکثر امور داخلی ایالات متحده برای یک دوره چهارساله یا بیشتر بر دوش این تنها فرد است. حالا این پرسش مطرح است که سطح اختیارات رئیس جمهور دقیقاً چقدر است؟ چه ابزاری برای انجام‌وظایف محوله در اختیار او قراردارد؟ محدودیت‌های موجود در برابر قدرتش کدامند؟ اینها سؤالاتی هستند که در این فصل به آن می‌پردازیم.

البته این نیز صحیح است که بیان گردد ماهیت اقتدار رئیس جمهور در هر لحظه به طور قابل ملاحظه‌ای بستگی به خود شخص متصدی پست دارد. مردان بزرگ موجب به وجود آمدن رؤسای‌جمهور بزرگ می‌شوند. اما هرچند که شخصیت رئیس جمهور بر سیاست‌گذاری روزمره اثر متفاوتی را خواهد داشت، با این حال محدودیت‌های عملی و نهادی فراوانی در برابر رئیس‌جمهوری در اجرای مسؤولیت‌های قانونی، فراقانونی و یا در اموری که ناگزیر به انجام آن

است، وجود دارد. تحت بعضی شرایط، یک رئیس‌جمهور ممکن است کشور را در مسیر جدیدی قرار دهد و این اقدام با دست‌یابی به خط‌مشی‌های اقتصادی و سیاست خارجی جدید و شروع تغییرات جدی اجتماعی عملی می‌گردد. اما او همواره تحت محدودیت‌های اساسنامه‌ای و سیاسی قرار دارد. در بریتانیا، در سالهای اخیر بحث‌های فراوانی پیرامون این موضوع که پست نخست وزیری تا چه حد در حال حرکت به سوی شکلی از رئیس‌جمهوری است قوت گرفته و از مضمون گفتگوها این گونه استنباط می‌گردد که نخست وزیر بریتانیا بیشتر شبیه رئیس جمهور آمریکا گردیده و در نتیجه تبدیل به نیروی سیاسی قدرتمند و غالب در جامعه انگلستان شده است. اما مقایسه بین این دو مقام بزرگ به هیچ وجه به این سادگی نیست. تأیید افزایش قدرت نخست وزیر در مقایسه با سایر اعضاء کابینه به نظر نمی‌رسد که او را بیشتر شبیه همتای آمریکایی خود به عنوان رئیس حکومت کرده باشد، ولی در ارتباط با بخش‌های دیگر نظام سیاسی این مقایسه پیچیده‌تر می‌گردد. به منظور ارزیابی قدرت رئیس‌جمهوری لازم است که ما آن را از کلیه زوایا مانند قدرت رئیس‌جمهور در امور داخلی و خارجی، رابطه‌اش با کابینه، مشاورانش، کنگره، نظام حزبی، گروههای فشار و دادگاهها مورد توجه قرار دهیم. عملکرد رئیس‌جمهوری بین دو قطب در نوسان است؛ در یک سوی طیف وجود قدرت هیبت‌انگیزی است که در اختیار او به عنوان شخص رئیس‌جمهور قرار داشته و به نظر می‌رسد که غیر قابل کنترل باشد، و سوی دیگر طیف حکایت از ناتوانی او در جلب حمایت اعضای کنگره نسبت به بعضی از خط‌مشی‌های مهمی که به نظر رئیس‌جمهور لازمه رفاه ملی کشور بوده و یا حتی اهداف کوچکتر مورد علاقه‌اش دارد. این رابطه نوسانی پیچیده بین دو انتهای طیف است که سیاست پیرامون رئیس‌جمهور را تشکیل داده و ما هم‌اکنون آن را در ادامه مورد بررسی قرار خواهیم داد.

کارکردهای سیاسی رئیس‌جمهوری

رئیس جمهور از قدرت‌های متعدد اساسنامه‌ای برخوردار است که ما به زودی به آن خواهیم پرداخت، ولی شیوه استفاده از آنها عمدتاً توسط شرایطی که رئیس‌جمهور در آن قرار دارد و همچنین نقش او در نظام سیاسی تعیین می‌گردد. در عین حال، شرایط مندرج در قانون اساسی، تعیین‌کننده یک چارچوب عملی برای محقق ساختن اختیارات رئیس جمهوری است. قانون اساسی شیوه‌هایی قانونی را که سایر بازیگران سیاسی در مبارزاتشان در برابر رئیس جمهوری می‌توانند از آن استفاده کنند، مشخص می‌نماید.

رئیس‌جمهور چهار کارکرد عمده سیاسی دارد: نخست آنکه او شبیه کنگره، هر چند لزوماً خیلی متفاوت‌تر از آن، مجبور است که نقش میانجی را بین منافع رقبا که هر یک تقاضایی از حکومت دارند، ایفا نماید. هیچ رئیس‌جمهوری نمی‌تواند نسبت به این تقاضاهای کوچک و بزرگ که در نظام ظهور می‌یابند بی‌توجه باشد. او ممکن است در پی انتخاب دوباره خویش بوده، یا صرفاً قصد دریافت حمایت سیاسی پیرامون امری را داشته باشد که برای محقق نمودن خط‌مشی‌های دولتش حیاتی باشد، اما به هر حال او باید وارد بازی سیاسی گردد. به طور بالقوه، دست‌یابی به رئیس‌جمهور هدف نهایی مستقیم یا غیرمستقیم هر فرد یا گروهی است که خواهان موفقیت یا شکست لایحه‌ای بوده یا طالب اقدام رئیس‌جمهوری به نفع خود و یا اثربخشی بر حوزه اجرایی خاصی هستند. با توجه به امور متعدد پیش روی حکومت، تلاش در جلب توجه رئیس‌جمهور لزوماً بستگی به اهمیت موضوع نداشته بلکه بستگی به سیاست برقراری ارتباط با رئیس‌جمهور دارد. افراد یا گروههایی که به طور بالقوه قادر به حمایت از رئیس‌جمهور در برابر کنگره بوده و یا از طریق دوستی با فردی که مورد اعتماد رئیس‌جمهور است، می‌توانند با او ارتباط برقرار نمایند، از وضعیت بهتری برخوردار خواهند بود. این که آیا این نوع اقدامات منجر به حمایت واقعی

رئیس‌جمهور از سیاست مورد نظر آنها می‌شود یا نه موضوع دیگری است، ولی برقراری ارتباط با فردی چون رئیس‌جمهور با آن همه مشغله کاری فی‌نفسه یک عامل حیاتی بسیار مهمی محسوب می‌شود. در بسیاری از امور مورد علاقه گروههای منفعتی، دخالت یا عدم مداخله رئیس‌جمهور تعیین کننده است، هر چند که حمایت رئیس‌جمهور از نقطه نظر خاصی به هیچ وجه ضمانتی برای موفقیت آن نیست. بنابراین، در یک بعد بسیار متفاوت، رئیس‌جمهوری یک نهاد پلورالیستی شبیه دیگر بخش‌های نظام است.

از این‌رو، اولین کارکرد رئیس جمهور، بازتاب فشارهای پلورالیستی و واکنش در برابر آنها است، در صورتی که تلاش در تعریف و تعقیب منافع ملی به آن گونه که او تشخیص می‌دهد، کارکرد دوم رئیس جمهور محسوب می‌شود. اما پارادوکسی که به نظر می‌رسد با آن مواجه هستیم آن است که کارکرد دوم رئیس جمهور ضرورتاً نوعی بی‌توجهی و حتی در تضاد با کارکرد اول او باشد. تعریف مفهوم منافع ملی پیچیدگی‌های فراوانی را پیش روی دانشجویان علوم سیاسی قرار می‌دهد. در حقیقت آنهایی که دیدگاه افراطی پلورالیستی نسبت به نظام سیاسی دارند منکر معنا برای این مفهوم «منافع ملی» می‌شوند. به طور عینی، هیچ خط‌مشی یا سیاستی وجود ندارد که به طور شفاف و قطعی بتوان آنرا تأمین کننده منافع همه گروههای موجود در کشور محسوب نمود، البته به استثنای احتمالاً زمانی که بتوان شرایطی را شناسی نمود که خط مشی خاصی موجب از بین رفتن کامل منافع همه گروههای منفعتی گردد. تقریباً هر سیاستی با درجات متفاوتی، گروههایی را بهره‌مند و گروه‌هایی را متضرر خواهد نمود. تصمیمات متخذه حکومت‌ها ناچاراً نوعی توازن را بین محاسن و معایب هر سیاست با توجه به پیش‌بینی نتایج آنها برقرار نموده، به گونه‌ای که منافع ملی می‌تواند تقریباً همیشه به دسته‌های متناقض متعدد تقسیم گردد. بنابراین، هر چند که منافع ملی ممکن است واقعیت عینی داشته باشد ولی فردی که قدرت رئیس جمهوری را در دست

دارد باید بیشتر در دست‌یابی به مصالحه بین منافع رقیب تلاش نماید. او باید اهداف سیاست‌گذاری استراتژیک را که به نظر او در درازمدت بهترین چشم‌انداز را در اقتصاد و اجتماع برای اکثریت قریب به اتفاق مردم آمریکا در بر داشته باشد و همچنین نحوه دست‌یابی به آن را مشخص نماید.

درهم و برهمی منافع پلورالیستی که در برابر رئیس جمهوری قرار می‌گیرد لزوماً و به طور خودکار یکدیگر را جهت حاکمیت یک الگوی خردمندانه و موفق خنثی نمی‌کند. این فرض تلویحی که چنین خواهد شد، زیربنای اندیشه بسیاری از هواداران افراطی فلسفه پلورالیسم را تشکیل داده و از این‌رو بیانگر خطر قابل توجهی در ارزیابی صحیح عملکرد نظام‌های سیاسی مدرن می‌تواند محسوب گردد. این نوع رهیافت، جایی برای رهبری قایل نبوده و نقش حکومت را صرفاً در داوری بین منافع رقیب برآورد می‌نماید.

ولی یک توضیح و فهم کامل سیاست رئیس‌جمهوری نیازی بیشتر از صرف مشاهده این پست به عنوان یک ماشین خنثی ثبت‌کننده افکار عمومی دارد. رؤسای جمهور هم می‌توانند و هم باید از جایگاه رهبریت برخوردار باشند، حتی اگر این رهبری ثابت کند که صرفاً یک نیروی منفی است. اینها در نقطه‌ای از نظام سیاسی آمریکا قرار گرفته‌اند که در بسیاری از شرایط می‌توانند از اهرم‌هایی استفاده نمایند که آنها را قادر می‌سازد امواج حوادث را در یک یا دیگر سو سوق دهند. هیچ راه فراری از این مسؤولیت وجود ندارد، هرچند که رئیس‌جمهور غالباً به فشارهای محلی یا مصلحت‌های سیاسی تن در خواهد داد.

کارکرد سوم ارتباط بسیار نزدیکی با دو کارکرد پیشین دارد. رئیس‌جمهور باید سعی نماید که به عنوان کانون وفاداری برای این جامعه نامتجانس آمریکا عمل کند. همزمان، او باید در هر یک از گروهها این احساس را ایجاد نماید که از منافع آنها در برابر حملات داخلی سایر گروههای منفعتی دفاع شده و حداقل حس وحدت را در سرتاسر کشور، به ویژه در برابر بقیه جهان، به وجود آورد.

هیچ فردی دیگر نمی‌تواند مدعی داشتن نمایندگی کل مردم آمریکا باشد. رئیس جمهور باید هم در خارج و هم تا حدی در داخل، به عنوان رئیس کشور و رئیس قوه مجریه که دارای قدرت و اختیارات کل ایالات متحده است، دریافت گردد. این دلیلی است که تاحد زیادی موجب وجه فزاینده کاریزما برای رئیس جمهوری شده و بعضی مواقع به نظر می‌رسد که از همان شکوه پادشاهی تلفیق گردیده با قدرت خشک یک سیاستمدار ماهر برخوردار باشد. با این حال، در اینجا نیز پیچیدگی درونی نظام موجب به وجود آمدن پارادوکسی دیگر می‌گردد. رئیس‌جمهور به نیابت از طرف کل کشور صحبت می‌کند، ولی او همچنین سخنگوی رهبر حزبی نیز می‌باشد و از آنجایی که باید پیگیر خط‌مشی‌های جدال‌انگیز نیز باشد، از این رو بعضی مواقع صرفاً به عنوان یک رهبر جناحی عمل می‌کند. در حقیقت حفظ مرز بین رهبر ملی، به عنوان سخنگوی آرزوها و تقاضاهای همه مردم و رهبر حزبی یا جناحی حامی خط مشی‌هایی که بسیاری از هم وطنانش مخالف آنند، بسیار مشکل است. معمولاً، برای رئیس جمهور تعقیب این نقشهای متناقض زمانی آسانتر خواهد بود که سیاست خارجی او رها از جدال‌های درونی باشد. هنگامی که موضوع سیاست خارجی یک امر جدال انگیز جدی باشد، نظیر جنگ ویتنام، در این صورت وظیفه رئیس جمهور بسیار مشکل خواهد شد.

چهارمین و شاید مهمترین کارکرد سیاسی رئیس‌جمهور نقش هماهنگ‌کننده او می‌باشد. در حقیقت رئیس جمهور تقریباً تنها هماهنگ‌کننده بخشهای متعدد نیمه خودمختار ماشین حکومتی نظیر قوه مقننه و مجریه است. چندپارچگی خارق‌العاده ماهیت ساختار حکومت آمریکا هم‌اکنون باید برای خواننده محرز شده باشد، ولی دو بُعد دیگر نیز باید به آن اضافه گردد که در فصل بعدی کتاب بیشتر به جزییات آن توجه خواهد گردید و آن دو بُعد تاحدودی ناهماهنگ عبارتند از: کارکرد ماشین اجرایی حکومت و توانمندی دادگاهها در اثرگذاری بر

نتایج اوضاع سیاسی. رئیس جمهور باید با یک اراده قوی سعی در تحمیل نقطه نظراتش بر یک جمعیت بزرگ و پیچیده نماید. در تجزیه و تحلیل نهایی، وضعیت رئیس جمهور بستگی به موفقیت او در اجرای این کارکرد دارد. معرفی یک لایحه خیلی اهمیت ندارد اگر نتوان رضایت کنگره و حکومتهای ایالتی و محلی را در حمایت از آن کسب نمود. تصویب لایحه یا به کارگیری اقتدار رئیس‌جمهوری فاقد ارزش خواهد بود اگر چنانچه نیات رئیس‌جمهور توسط اعضاء کابینه‌اش مورد اعتراض قرار گیرد. رئیس‌جمهور به هیچ وجه فاقد توانمندی لازم در ایجاد هماهنگی در معنای وسیعش نیست و بیشترین اصلاحات در قوه مجریه در سی سال گذشته به منظور ارتقای قدرت رئیس‌جمهوری در این زمینه بوده است. ولی در اجرای این کارکرد، رئیس‌جمهور با دو مانع بسیار بزرگ مواجه است.

در مرحله اول، او از منافع عدم سازمان‌یافتگی کامل نظام حزبی که منجر به از بین رفتن انضباط حزبی می‌شود، بهره‌مند می‌گردد. منفعت مورد نظر این است که رئیس جمهور می‌تواند در جلب حمایت اعضای دو حزب کنگره از خط‌مشی‌های خود امیدوار باشد، اما صرفاً به همین دلیل او نمی‌تواند متکی به حزب خودش جهت حمایت بی‌قید و شرط از لوایح پیشنهادی‌اش باشد. بعلاوه، اثرات این فقدان وحدت حزبی به ماورای حوزه رابطه رئیس‌جمهور با کنگره تسری می‌یابد. این اثرات به درون خود اداره رئیس‌جمهور نیز کشیده می‌شود. رئیس جمهور نمی‌تواند فرض کند که وفاداری حزبی، مقبولیت آسانی را در میان اعضاء برجسته و هم‌حزبی زیرمجموعه خود، که البته ممکن است همیشه هم از اعضای هم‌حزبی او نباشند، در ارتباط با خط‌مشی‌هایش به دست آورد. او ممکن است مواجه با همان شدت مخالفت از درون زیرمجموعه خود گردد که علیه او از بیرون مجموعه ابراز می‌شود، هرچند که ماهیت مخالفت درونی ممکن است تا حدی متفاوت از مخالفت بیرونی باشد. ثانیاً، رئیس جمهور مواجه با محدودیتهای

جدی فراوان اساسنامه‌ای در برابر توانمندیهای خود در ایجاد هماهنگی بین اقدامات حکومتی است. بیشتر سیاست رئیس جمهوری مصروف تلاشهای او در اجرای آرام اختیاراتش می‌گردد. از این رو نگاهی خواهیم داشت به موقعیت قانونی رئیس جمهوری.

اختیارات رئیس جمهور

همچون سایر موارد، قدرت اعطا شده به رئیس جمهور در قانون اساسی بسیار کلی است و قید اصلی در قانون اساسی این است که «قدرت مجریه به رئیس جمهور ایالات متحده آمریکا واگذار می‌شود». محتوا و معنای این بیان ساده در قانون اساسی از سال ۱۷۸۹ تاکنون همراه با آلودگی‌های فراوان حاصله از اقدامات اجرایی و تصمیمات دادگاه عالی بوده است. ولی قانون اساسی نقش رئیس قوه مجریه را تاحدی افزایش داده است. رئیس‌جمهور در قانون اساسی فرمانده کل ارتش، نیروی‌دریایی و نیروهای شبه‌نظامی ایالات، در صورت احضار به خدمت در نیروهای ایالات متحده، تعیین گردید. رئیس جمهور می‌تواند خواهان ارایه کتبی عقاید مقامات مهم هر یک از وزارتخانه‌های اجرایی درباره هر یک از خط‌مشی‌های خود باشد و همچنین از حق عدم تعقیب و عفو مجرمین علیه ایالات متحده، به استثنای موارد استیضاح، برخوردار است. اختیارات داده شده مهم دیگر به رئیس جمهور عبارتند از: ورود به عقد قراردادهای بین المللی، معرفی سفرا، وزرا و مشاورین، قضات دادگاه عالی و سایر مقامات ایالات متحده که همگی مشروط به تصویب در سنا هستند. اما این اختیار به کنگره داده شده که اجازه دهد رئیس جمهور خود به تنهایی به معرفی مقامات رده پائین‌تر مورد نظر کنگره نیز اقدام نماید و از این‌رو امروزه اکثر انتصابات رسمی به همین منوال انجام می‌شود. به خاطر اعتقاد بنیان‌گذاران به تفکیک قوا، به استثنای وظیفه مطلع‌سازی سالیانه کنگره از وضعیت حاکم در اتحادیه و پیشنهاد اقدامات

ضروری، نقش مثبتی در فرایند قانون‌گذاری به رئیس‌جمهور داده نشده است. همچنین، او از اختیار فرمان تشکیل جلسه مشترک اضطراری هر دو مجلس برخوردار بوده و یا زمان مرخصی موقت کنگره را، در صورت اختلاف نظر بین دو مجلس پیرامون آن، تعیین نماید (البته تاکنون چنین اختلافی بین دو مجلس کنگره بر سر زمان تعطیلی موقت کنگره ظهور نیافته است). رئیس جمهور حق انحلال کنگره را نداشته و از قدرت تنبیه انضباطی اعضای کنگره که در اختیار حکومت‌های پارلمانی قرار دارد، برخوردار نیست. ولی به خاطر داشتن توان مقابله با قانون‌گذاری، قدرت وتوی مصوبات کنگره به رئیس‌جمهور اعطا گردیده در حالی که کنگره می‌تواند با آرای اکثریت خود وتوی رئیس‌جمهور را خنثی نماید. قطعاً قصد بنیان‌گذاران از اعطای حق وتو به رئیس‌جمهور در سال ۱۷۸۹ این نبوده است که منجر به تأسیس یک اداره با این همه قدرت و اهمیتی گردد که از مختصات رئیس‌جمهوری قرن بیستم شده است. بسیاری از رؤسای جمهوری معتقد بودند که رئیس‌جمهور باید صرفاً مجری قانون بوده و صادقانه اقدام به اجرای مصوبات قانون‌گذاران نماید. رؤسای جمهوری دیگری نیز وجود دارند که خواهان قدرتمندتر شدن رئیس جمهور هستند که بتوانند با تمایلات خطرناک نهفته در قانون‌گذاری دمکراتیک مقابله نمایند. ولی هیچ فردی نمی‌توانست پیش‌بینی نماید که رئیس جمهور خود به دلیل بهره‌مندی از منابع لازم تبدیل به قانون‌گذار پیشگام سیاسی و اساسنامه‌ای گردیده و با افزایش قدرت خود بتواند کشور را درجهت امیال خویش سوق دهد. بعضی از رؤسای جمهور معاصر، نظیر «تفت» گرایش دیدگاه حداقلی درباره کارکرد رئیس جمهوری داشته، ولی تبدیل این اداره توسط رؤسای جمهوری همچون تیودر روزولت، وودرا ویلسون و بیشتر از همه فرانکلین دی روزولت، به مرکز فعال تصمیم‌گیری، واکنشی نسبت به انتظارات مردم از حکومت در قرن بیستم بود که رؤسای جمهوری قادر به نادیده گرفتن آنها نبودند.

کنترل اختیارات رئیس جمهور

قانون اساسی قدرت مستقیم کمی را به رئیس‌جمهور در اداره امور کشور اختصاص داده و موانع بی‌شماری را در برابر او قرار داده‌است. در امور قانون‌گذاری و مالی، رئیس‌جمهور طبق قانون اساسی تقریباً به طور کامل متکی به کنگره بوده و سنا از حق وتو بر انتصابات و مقاوله‌نامه‌های رئیس‌جمهور برخوردار است. دیوان عالی نیز به عنوان یک مانع بالقوه دیگر در برابر قدرت رئیس‌جمهور با توان اعلام غیرقانونی بودن اقدامات رئیس‌جمهور محسوب می‌شود. این دیوان در سال ۱۹۵۲، اقدام رئیس‌جمهور را در ارتباط با تصرف کارخانه‌های صنعت فولاد مغایر قانون اساسی اعلام نمود. اساسنامه ایالات متحده بیان می‌دارد که رئیس‌جمهور را در صورت اتهام به خیانت، ارتشاء و سایر جرایم و جنحه بزرگ می‌توان استیضاح وسپس برکنار کرد. استیضاح نوعی اقدام بود که در بریتانیا جهت برکنارنمودن وزرای پادشاه توسط پارلمان صورت می‌پذیرفت و این روش در ابتدای قرن بیستم کنار گذاشته شد. برای استیضاح رئیس‌جمهور ابتدا باید قطعنامه‌ای مربوط به اتهامات وارده علیه رئیس‌جمهور توسط مجلس نمایندگان به تصویب رسد. سپس سنا، تحت تأثیر ریاست رئیس‌قوه‌قضاییه به محاکمه رئیس‌جمهور اقدام می‌نماید و برای محکومیت او نیاز به $\frac{2}{3}$ آراء سناتورهای حاضر در جلسه می‌باشد. اندرو جانسون در سال ۱۸۶۸، و بیل کلینتون در سال ۱۹۹۹، دو رئیس‌جمهوری بودند که مورد استیضاح واقع شدند. کلینتون به دلیل رسوایی جنسی و اقدام به شهادت دروغ و سوءاستفاده از قدرت مورد استیضاح قرار گرفت. استیضاح یک تهدید جدی در برابر رؤسای جمهوری است. ریچارد نیکسون در سال ۱۹۷٤، هنگامی که استیضاح قریب‌الوقوع بود استعفا داد و رونالد ریگان در ارتباط با موضوع «ایران کنترا» تهدید به استیضاح گردید. اندرو جانسون فقط با یک تک رأی از استیضاح نجات یافت و دادخواهی علیه کلینتون به علت دست نیافتن به $\frac{2}{3}$ آراء اکثریت سناتورها شکست خورد.

آشکار شدن رفتار غیرقانونی و خلاف رئیس‌جمهور ریچارد نیکسون در مسأله «واترگیت» منجر به تصویب قانون اخلاق در حکومت در سال ۱۹۷۸ گردید. این قانون مقرر داشت که اگر یک دعوی عملکرد خلاف قانون به دادستان کل ارجاع گردد، یک قاضی خاص یا شورای مستقل جهت بررسی دعوی مطروحه به منظور گزارش به کنگره منصوب خواهد گردید. این قانون شامل رفتار رئیس جمهور، معاون، اعضای کابینه و سایر اعضای مقامات رسمی بالا می‌گردد که در مجموع شامل هفتاد پست می‌شود. بعد از انتخاب رئیس جمهور کلینتون در سال ۱۹۹۲، اتهاماتی در ارتباط با امکان خلاف‌هایی در معاملات اراضی در ایالت آرکانزاس در زمان فرمانداری او مطرح گردید. یک بازپرس مستقل به نام «کنت‌استار» برای تحقیق در این مورد منصوب شد و این تحقیق منجر و منتهی به بررسی زندگی خصوصی و روابط جنسی او نیز گردید. تحقیق کنت استار چهار سال طول کشید. او در سال ۱۹۹۸، نتیجه تحقیق خود را به کنگره گزارش نمود و همین گزارش بود که به اقدامات استیضاحی منتهی شد.

رئیس حزبی و رهبر ملی

اگر قرار است که رئیس‌جمهور در مسایل ملی نقش رهبریت را که ضرورت شرایط مدرن ممکن است ایجاب نماید، ایفا کند، بایستی از قدرت قانونی خویش در غالب قدرت فراقانونی که منبعث از موقعیت او به عنوان رهبر ملی و حزبی است استفاده نموده تا نقشی را که در قانون اساسی برای او پیش‌بینی نگردیده ایفا کند. دو منبع قدرت فراقانونی در اختیار رئیس‌جمهور عبارتند از: وفاداری اعضاء هم‌حزبی حامی او در کنگره و بطور کلی در کشور، و افکار عمومی. این دو منبع قدرت ممکن است بعضی مواقع مکمل و یا در تضاد با یکدیگر باشند. یک رئیس‌جمهور ماهر ممکن است با تلفیقاتی گوناگون از حمایت‌های حزبی و افکار عمومی به اهداف خود دست یابد. رئیس‌جمهور

بعضی مواقع متکی به حمایت حزبی در حصول به اهداف محدودی که فاقد جذابیت در افکار عمومی است، می‌شود و بعضی مواقع دیگر، از افکار عمومی در برابر مخالفت‌های حزبی خود استفاده می‌نماید. ماهیت، سیاست رئیس‌جمهوری، شامل قدم برداشتن بر روی یک ریسمان نازک است. قدرت رئیس‌جمهوری، هنگامی که خط‌مشی‌های او با مخالفت شدید افکار عمومی در سراسر کشور و هم‌حزبیان خود مواجه می‌گردد، به حداقل خود سقوط می‌یابد. به همین سان، زمانی که رئیس‌جمهور از حمایت فراوان در نزد افکار عمومی و یا پشتیبانی کامل حزبش برخوردار است، قدرت او غیر قابل مقابله می‌گردد. ولی این دو منبع قدرت ساده و شفاف چه در ماهیت و چه در مفید بودن به هیچ وجه چونان سایر منابع به عنوان اسلحه‌ای در زرادخانه رئیس‌جمهوری نیست. موقعیت رئیس‌جمهوری به عنوان رهبر حزبی بسیار شفاف است. رئیس جمهور در طول زمان تصدی پست خود رئیس رسمی حزبش، حداقل تا زمانی که جانشینی در کنوانسیون ملی برای او معرفی نگردیده است، می‌باشد. از آنجائی که حزب، آن ساختار سازمانی است که از طریق آن نامزدها معرفی شده و مبارزات انتخاباتی انجام می‌پذیرد، لذا تمایل مستمری در تأکید بر اتحاد حزبی وجود دارد. ولی این علاقه در حفظ وحدت حزبی دو سویه است. اگرچه این وحدت حزبی تا حدی موجبات وفاداری نسبت به رئیس‌جمهور را فراهم می‌آورد ولی از سوی دیگر فشارهای قابل ملاحظه‌ای را نیز بر او تحمیل می‌نماید. از اینرو او باید سعی کند از تقاضاهایی که موجب تشتت در حزب می‌شود، خودداری ورزد. این وفاداری حزبی نسبت به رهبران ایالتی و محلی لزوماً محدود است. این رهبران غالباً تلاش فراوانی را هر چند به ظاهر به منظور نشان دادن وفاداری حزبی خود می‌نمایند، ولی ادعای وفاداری حزبی به تنهایی مانع فشارهای سیاسی محلی بر رهبران نمی‌گردد. اما یک رهبر حزبی که رئیس جمهور ایالات متحده نیز است، پاداشهای بسیار بیشتری از صرف رضایتمندی برای حامیان حزبی خود در اختیار دارد. در

برابر این حمایت حزبی، رئیس‌جمهور ممکن است حمایت خود را از لوایح پیشنهادی نمایندگان قانون‌گذار یا تقاضاهای رؤسای حزبی محلی اعلام نماید. تأیید رئیس‌جمهور از لوایح پیشنهادی قانون‌گذاران یا تعهد رئیس‌جمهور در تخصیص بودجه به پروژه‌های عمومی در سطوح ایالتی و محلی، انگیزه‌های قدرتمندی را در بوجود آوردن حمایت از رئیس حزب ایجاد می‌کند. علیرغم این تلاش در محدود نمودن نظام غنایم که در آن انتصابها در پست‌های حکومتی از بالا تا سطوح پائین خدماتی می‌تواند عامل ترغیب بالقوه سیاسی باشد. رئیس جمهور هنوز هزاران پست در اختیار دارد که نیاز به تصدی دارد و این شامل پست‌های بسیار عالی می‌گردد که مورد علاقه دوستان و حامیان سیاسی محلی و خود سیاستمداران می‌باشد. حق انتصاب سفرا و قضات منبع پاداش بسیار مهمی را در اختیار رئیس جمهور قرار می‌دهد، هر چند که به هیچ وجه تنها منبع موجود در اختیار او نیست. اسلحه دیگری را که ممکن است رئیس جمهور در ایفای کارکردش به عنوان رهبر حزبی از آن استفاده نماید، تبلیغات است. آنچه را که رئیس‌جمهور انجام می‌دهد و یا می‌گوید بطور خودکار ارزش خبری بدست می‌آورد. چگونگی رفتار عینی او، برخورد او با اعضای هم‌حزبیش و افرادی را که می‌خواهد همراه او در مجامع عمومی و یا سکوی سخنرانی حاضر شوند، همه این ملاحظات در ظاهر بی‌ضرر، می‌تواند موضوع مانور سیاسی بسیار جدی برای او باشد. رؤسای جمهور و علاقمندان به این پست ممکن است خود را درگیر مخالفتهای سخت سیاسی محلی نموده و از یک یا دیگر جناح حمایت کنند با این امید که روزی از قدردانی سیاسی جناح موفق بهره‌مند شوند، هر چند که این امر ممکن است آنها را دریافت کننده آسیب‌های جدی سیاسی جناح مخالف و نه لزوماً شکست خورده نیز نماید. خطرات و احتمال عدم موفقیت درگیری جدی در سیاست محلی در تجربه انتخابات سال ۱۹۳۸ فرانکلین روزولت مشهود است، با این حال استفاده از نفوذ ظریف و مستمر می‌تواند اسلحه‌ای در زرادخانه

رئیس‌جمهور موفق باشد.

بنابراین رئیس‌جمهور ممکن است حمایت حزبی را از خط‌مشی‌های خویش درخواست کند ولی نمی‌تواند متکی به آن باشد. غالباً اگر قرار است که پیشنهاداتش مورد پذیرش کنگره قرار گیرد در این صورت باید به منبع وسیعتر حمایتی یعنی مردم آمریکا مراجعه نماید. معمولاً رئیس‌جمهور در تقاضای حمایت از مردم، تلاش می‌نماید به اعضای هم‌حزبی خود در کنگره نشان دهد که خردمندانه نیست رهبری او را جدی نگیرند. رئیس جمهور ممکن است همزمان از اعضای حزب مخالف یا سیاستمدارن مستقل بخواهد که به خاطر خیر و منافع کل کشور بدون توجه به گرایشهای حزبی و سیاسی خود از او حمایت نمایند و در ارتباط با بسیاری از امور می‌تواند امیدوار به دستیابی به این گونه حمایت در کنگره و هم در بین مردم باشد.

در قرن بیستم، استفاده رئیس جمهور از افکار عمومی از اهمیت سیاسی قابل ملاحظه‌ای برخوردار است. پرستیژ و اعتبار اداره رئیس‌جمهوری، و این حقیقت که تنها رئیس‌جمهور می‌تواند ادعای سخنگویی مردم را داشته باشد به او این حق ویژه را می‌دهد که ملت را مخاطب قرار دهد. با رشد رسانه‌های توده‌ای، رئیس جمهور هر چه بیشتر متکی به حمایت رأی دهندگان خود، یعنی مردم، در برابر اعضای کنگره‌ای شده است که این اعضا به ظاهر تا حدی هم ممکن است از دیدگاه صحیحی به عنوان گروهی از سیاستمداران محلی برخوردار باشند. فرانکلین روزولت، ابتدا از رادیو به عنوان یک اسلحه سیاسی مؤثر در گفتگوی کنار شومینه خود در دهه ۱۹۳۰ استفاده نمود که در آن با ملت آمریکا درباره آنچه قصد انجام آن را داشت، سخن گفت و سپس خواهان حمایت آنها از نامزدی خود گردید. امروزه قرار گرفتن در برابر دوربین‌های تلویزیون جایگزین شیوه نشست در کنار شومینه و گفتگوی با مردم آمریکا گردیده و کنفرانس‌های مطبوعاتی رئیس جمهور تبدیل به بخش نهادینه شده ماشین حکومتی شده است.

وودرا ویلسون، که به طور منظم، کنفرانس‌های مطبوعاتی برگزار می‌نمود ابتدا اقدام به برقراری گفتگوی مستقیمی بین خود و نماینده مطبوعات بر اساس یک زمان بندی معین قبلی می‌کرد. فرانکلین روزولت این ارتباط مطبوعاتی را که به وسیله آن رئیس‌جمهور اطلاعات پیشینه و توضیح سیاست‌های خود را در اختیار خبرنگاران قرار می‌داد، گسترش داد. روزولت این ارتباطات مطبوعاتی را با تفاهم قبلی با خبرنگاران که فقط با کسب اجازه پیشین می‌توانند به نقل قول مستقیم از او اقدام نمایند، اطلاعات و توضیحات سیاسی مورد نظر آنها را در اختیارشان قرار می‌داد. با این شیوه، رئیس‌جمهور امیدوار بود که بیان خط‌مشی‌هایش از فهم و بازتاب بهتری برخوردار باشد. از این رو کنفرانس مطبوعاتی رئیس‌جمهوری در شرایط صمیمی، در دفترش واقع در کاخ سفید برگزار می‌گردید. ولی رئیس‌جمهور ترومن کنفرانس مطبوعاتی خود را با انتقال خبرنگاران به یک اتاق بزرگتری که صدها خبرنگار از سراسر کشور و جهان می‌توانستند در آن حضور یابند برگزار می‌کرد، و از این‌رو روشی تا حدی متفاوت‌تر از پیشینیان خود را معمول کرد. این اولین قدم در تبدیل کنفرانس مطبوعاتی به چیز دیگری بود. در سال ۱۹۵۵، رئیس جمهور آیزنهاور اجازه فیلمبرداری از کنفرانس مطبوعاتی خود را برای نشان دادن در تلویزیون داد و این کنفرانس مطبوعاتی به جای بحث‌های دوستانه و غیررسمی، تبدیل به یک فرصت بدون پیشینه برای رئیس‌جمهور در پاسخ به سؤالهای خبرنگاران در برابر شنوندگان و بینندگان در سراسر کشور گردید. رئیس جمهور کندی این فرایند را توسعه بیشتری بخشید. در حالی که کنفرانس‌های مطبوعاتی قبل از آنکه گزارش گردند فیلمبرداری و ویراستاری می‌شدند، کندی کنفرانس‌های خود را به صورت زنده برگزار می‌کرد که در آن او در برابر دوربینهای تلویزیونی قرار گرفته و دیدگاهای خویش را درباره طیف وسیعی از موضوعات بدون ویراستاری یا تأخیر زمانی مستقیماً در اختیار آمریکاییان قرار می‌داد. ارزیابی اثر این شیوه ارتباطی

مشکل است، ولی اهمیت آن برای رهبری رئیس جمهور باید کلان باشد. البته رئیس جمهور، قبل از برگزاری کنفرانس، در جریان کامل همه امور از طریق وزیر مطبوعات، وزیر امورخارجه و سایر مشاورینش قرار می‌گرفت تا توان پاسخگویی به سؤالات را داشته باشد. برای مدتی او از وضعیت برتر در برابر سؤال کنندگان برخوردار بود و با او محترمانه برخورد می‌شد و سعی نمی‌گردید که او را مورد بازپرسی قرار دهند، ولی رسوایی «واترگیت»[1] در نگرش خبرنگاران مطبوعاتی و تلویزیونی نسبت به رئیس‌جمهوری تغییر ایجاد نمود. در سال ۱۹۹۸، رئیس جمهور کلینتون هر زمانی که کنفرانس مطبوعاتی برقرار می‌کرد تا در ارتباط با امور مهم ملی و بین‌المللی دیدگاه خود را بیان دارد، خبرنگاران با طرح سؤالهایی درباره روابطش با «مونیکا لوینسکی» موجبات تحقیر او را فراهم می‌ساختند. حتی زمانی هم که کنفرانس مطبوعاتی در خارج از کشور نظیر مسکو و دوبلین برگزار می‌گردید، خبرنگاران آمریکایی بی‌رحمانه و بی‌شرمانه رفتار جنسی او را مورد بازجویی قرار می‌دادند.

بنابراین از آنجایی که رئیس‌جمهور باید نقش رهبر حزبی خود را ایفا نماید تلاشش در نشان دادن خود به عنوان رهبر ملی و متقاعد نمودن مخالفین خود در کنگره که از جبهه‌گیری جدی علیه سیاست‌های او پرهیز نمایند، از محذوراتی برخوردار است. موفقیت رئیس‌جمهور در دست‌یابی به هواداری افکار عمومی از موضع خود یک چیز است ولی تبدیل این موفقیت به حمایت فعال عمومی در تأثیرگذاری بر سناتورها و نمایندگان به منظور حمایت از خط‌مشی‌های سیاسی رئیس‌جمهور چیز دیگری می‌باشد. بعلاوه، از سوی دیگر، استفاده از قدرت رئیس‌جمهوری در ترغیب مردم از طریق رسانه‌های عمومی، نشانه ضعف خط‌مشی‌ها و شخصیت او تلقی می‌گردد. یک شیوه نادرست در ترغیب ممکن است نتیجه عکس آنچه را که مد نظر است عاید گرداند. لازمه استفاده هوشیارانه

---

1. Watergate

از ارتباطات رسانه‌ای، پرهیز از اشباع و خستگی جامعه از پندهای رئیس‌جمهوری است. یک تقاضای حمایت هیجانی رئیس‌جمهور ممکن است تولیدکننده حمایت قابل توجه عمومی از او شود، ولی چنین تقاضایی شش بار در هفته ممکن است نتیجه بسیار متفاوتی را در بر داشته باشد. بنابراین، رئیس‌جمهور می‌تواند تا حدی از طریق کنترل و دستکاری افکار عمومی خود را مطرح کند، ولی خطر نهفته در چنین شیوه آن است که این روش می‌تواند او را زندانی افکار عمومی نماید، زیرا اگر تلاش شود که افکار عمومی را در جهت مورد نظر خود ترغیب نماید ولی در این تلاش خود مواجه با شکست گردد، در این صورت بسیار غیر محتمل خواهد بود که بتواند از طریق دیگری به موفقیت دست یابد.

نهادهای تحت نظارت رئیس‌جمهور

تا این لحظه رئیس‌جمهوری را طوری مورد مطالعه قرار داده‌ایم که انگار این نهاد صرفاً تنها از یک فرد به نام رئیس‌جمهور تشکیل شده است. ولی موضع مسلط این فرد نباید ما را از این حقیقت که رئیس جمهوری یک نهاد بوده و این که رئیس‌جمهوری مدرن دربرگیرنده ساختار وسیعی از ادارات و کارکردها است غافل نماید. این جنبه از جلوه‌های رئیس جمهوری است که ما حالا توجهمان را به آن معطوف خواهیم داشت تا ابتدا نگاهی به نقش کابینه افکنده و سپس به بررسی اداره‌های اجرایی تحت نظارت رئیس جمهور بپردازیم.

کابینه

با اتکای بنیان‌گذاران به تفکیک قوا در سال ۱۷۸۷، رد سیستم کابینه‌ای که در انگلستان مراحل جنینی خود را طی می‌کرد، تضمین نمود. آنها کابینه را به عنوان وسیله‌ای برای تسلط سلطنت بر قانون‌گذاری دیده و آرزوی قرار دادن چنین اسلحه‌ای را در دست رئیس‌جمهور نداشتند. ولی بعضی از بنیان‌گذارن

خواهان برقراری نوعی شورای مشورتی برای رئیس جمهور بوده و «طرح پینک‌نی»[1] اولین پیشنهادی بود که چنین شکلی را در بر داشت. ولی قانون اساسی که نهایتاً جهت تصویب به ایالات ارسال گردید هیچ اشاره‌ای به یک شورا، کابینه، یا ارگانی که بتواند با رئیس‌جمهور کارکند یا به او مشورت دهد، نداشت. قانون اساسی صرفاً بیان نمود که رئیس‌جمهور می‌تواند متقاضی عقاید کتبی مقامات ارشد در قوه مجریه در ارتباط با هر موضوع مربوط به وظایف اداره تحت مسؤولیت خود باشد. بنابراین، قانون اساسی رئیس جمهور را قدرتمندترین فرد در بخش قوه مجریه حکومت قرار داد.

اما، ژرژ واشنگتن، درست ازهمان بدو تشکیل اتحادیه، با رؤسای بخش‌های حکومتی چه بصورت جمعی یا فردی به مشورت می‌پرداخت و از سال ۱۷۹۳، واژه کابینه به این گروه از مشاورین اطلاق گردید. امروزه کابینه از رؤسای چهارده بخش قوه مجریه تشکیل می‌گردد. این اعضاء عبارتند از: وزرای امور خارجه، دارایی، دفاع، کشور، کشاورزی، تجارت، کار، بهداشت و درمان و خدمات، مسکن و توسعه شهری، حمل ونقل، نیرو، آموزش، امور نظامیان کارآزموده و دادستانی کل. همه این وزرا از مقام‌رسمی در کابینه برخوردارند ولی رئیس‌جمهور می‌تواند به سایر مشاورین خود نیز مقام کابینه‌ای اعطا نماید. از این‌رو، رئیس‌جمهور ریگان این مقام را به نماینده ایالات متحده در سازمان ملل، مدیر سازمان برنامه و بودجه و مدیر سازمان سیا نیز اعطا نمود. علاوه بر این مقامات، رئیس‌جمهور کلینتون، مشاور امنیت ملی، مدیر آژانس حفظ محیط‌زیست و نماینده ویژه تجارت ایالات متحده را نیز به اعضای این کابینه افزود. از رؤسای فاقد مقام کابینه‌ای آژانسهای حکومتی نیز ممکن است بعضی مواقع خواسته شود که در ارتباط با مسایل خاص در جلسات کابینه حضور یابند. تا زمان دست‌یابی رئیس جمهور آیزنهاور به پست رئیس‌جمهوری، کابینه فعالیتش را خیلی

1. Pinkney Plan

غیررسمی انجام می‌داد. هیچ صورتجلسه و جمع‌بندی انجام نمی‌شد و امور طبق دلخواه رئیس‌جمهور انجام می‌گردید. آیزنهاور جلسات کابینه را با برقراری منظم هفتگی، داشتن صورتجلسه و جمع‌بندی رسمیت بخشید. او یکی از دستیاران ویژه خود را به عنوان وزیر کابینه تعیین نمود. رئیس‌جمهور کندی، با روشی کاملاً متفاوت در برخورد با سازمان مدیریتی خود، جلسات مکرر کابینه را کنار نهاد و پست وزیر کابینه را لغو نمود، کارکرد جمعی کابینه متوقف گردید و تشکیل جلسات خاص با حضور رئیس‌جمهور و اعضای کابینه مربوط به موضوع مورد بحث جایگزین آن شد. رئیس‌جمهور از کابینه به عنوان یک ارگان مشورتی و نصیحتی استفاده نموده ولی هرگز از مقام تصمیم‌گیری جمعی، شبیه کابینه بریتانیا، برخوردار نبوده است. دلایل متعددی برای این قضیه علاوه بر سکوت قانون اساسی در این زمینه وجود دارد. کل جو صحنه سیاسی آمریکا مخالف ایده اقتدار کامل کابینه‌ای همچون کابینه ایده‌آل در بریتانیا است. انسجام کابینه بریتانیا متکی به دو ویژگی وابسته به هم یعنی حکومت پارلمانی و ساختار حزبی می‌باشد. حکومت پارلمانی ایجاب می‌نماید که کابینه جبهه واحدی را برای خود به منظور حفظ اکثریت در مجلس عوام که در غیاب چنین اکثریتی مجبور به استعفا خواهد شد، تشکیل دهد. ساختار حزبی ایدئولوژیکی و منضبط، مولد افرادی یکسان‌اندیش در رأس حزب سیاسی خواهد شد که از رهیافت مشابه‌ای در برخورد با مسایل برخوردار می‌شوند. هر چند که اساس این نظام سیاسی ممکن است امروزه مستحکم نبوده و مفهوم مسؤولیت جمعی بسیاری از اهمیت‌های قبلی خود را از دست داده باشد؛ با این حال اعضاء کابینه بریتانیا در ایدئولوژی و آرمانهای خود هنوز خیلی شبیه یکدیگر بوده تا با اعضای حزب مخالف. بعلاوه، اینها گروهی از مردان و زنانی هستند که اکثر آنها از آموزش طولانی و یکسانی در مجلس عوام برخوردار هستند. این افراد پست خویش را از سطوح پایین حکومتی شروع کرده و به تدریج خود را به پستهای میانی و ارشد وزارتی و در نهایت

کابینه رسانده‌اند و همچنین از سابقه سالها مبارزه سیاسی در مقام مخالف برخوردارند. همه این شرایط به وجود آورنده گروهی خواهد گردید که به راحتی از هم نمی‌پاشد. اما کابینه در آمریکا از هیچ یک از ویژگی‌های فوق‌الذکر برخوردار نیست.

اولاً کابینه در آمریکا هیچ مسؤولیت رسمی در برابر کنگره ندارد. با توجه به قانون اساسی، کابینه تنها در برابر رئیس‌جمهور مسئول است ولی از نظر سیاست عملی رؤسای بخش‌های مهم حکومتی بایستی همانقدر که خود را مسؤول در برابر رئیس‌جمهور می‌داند، به کنگره نیز توجه داشته باشند. این قوانین کنگره است که به آنها قدرت اجرایی می‌دهد، این بودجه‌های مصوب کنگره است که هزینه‌های مالی برنامه‌های آنها را تأمین می‌نماید و این کمیته‌های کنگره هستند که نظارت بر عملکرد آنها دارند. بنابراین اعضای کابینه نه تنها باید خود را مسؤول در برابر رئیس‌جمهوری دانسته که از قدرت عزل و نصب آنها برخوردار است بلکه این اعضا همچنین باید به رؤسای کمیته‌هایی در کنگره توجه داشته باشند که مجبورند با آنها کار کنند. این اعضاء توجه زیادی به همتایان کابینه‌ای خود ندارند، به استثنای زمانی که به عنوان رقبای بالقوه خود جهت دریافت حمایت رئیس جمهور و اختصاص بودجه از سوی کنگره تلاش می‌کنند.

ثانیاً، رابطه بین رئیس‌جمهور و اعضای کابینه‌اش ممکن است خیلی صمیمی باشد، با این حال این رابطه از نظر کیفی ممکن است بسیار متفاوت‌تر از رابطه نخست وزیر با همتایان خود در پارلمان انگلیس باشد. رئیس جمهور ممکن است افرادی را به بالاترین مقام در زیرمجموعه خود منصوب نماید که آنها را شخصاً تا چند روز قبل از انتصابشان نمی‌شناخته است، گرچه این احتمال نیز وجود دارد که به ندرت از اعضاء حزب مخالف برای پست‌هایی در زیرمجموعه مدیریتی خویش نیز استفاده نماید. هرچند او باید به ماهیت نمایندگی کابینه‌اش توجه داشته باشد و انتصابات را طوری تعیین کند که هیچ منطقه‌ای احساس ننماید که

نسبت به آن بی‌اعتنایی شده است، اما رئیس‌جمهور کاملاً در انتصاب افراد مورد نظر خود در پستها آزاد است. چیزی به نام «کابینه مجازی»[1] در جهان سیاست آمریکا وجود ندارد و به همین دلیل ارضای هیچ انتظاری از او نیست مگر آنکه رئیس جمهور در دوران انتخابات، خود را مدیون فردی کرده باشد. او تمایل به انتصاب افراد متخصص در کابینه خود داشته و در این انتصاب توجه به معیارهای توانمندی فرد در اجرای وظایف محوله دارد و نه معیارهای دیگر. اینها ممکن است افرادی تجاری، علمی، فرمانداران سابق، اعضای کنگره، قضات، وکلا، مهندسین و یا هر گروه دیگر از مردم باشند که بعد از پایان خدمت احتمال دارد به همان پستی که قبلاً داشتند، برگردند. ولی وفاداری آنها به خط مشی‌های رئیس جمهور تنها تعهد آنها نیست. همان‌گونه که تاکنون دیده‌ایم، اینها باید به افراد مهم در کنگره و همچنین مؤکلین خود توجه داشته باشند. هر یک از وزارتخانه‌های مهم، حتی وزارت امور خارجه، یک موکل دارد و آن مردمی هستند که باید در خدمت آنها بوده و نسبت به آنها احساس مسؤولیت داشته باشند. گاهی اوقات حمایت از یک قشر خاص جامعه می‌تواند بسیار قوی باشد. برای مثال، هدف وزارت کشاورزی، تجارت و کار ممکن است به نظر آید که به منظور ارضای منافع خاصی چیزی را از حکومت بخواهند بجای این که از حکومت در برابر گروههای منفعتی دفاع نمایند. این موضوع یک ویژگی دیگری است که اعضای کابینه را مجبور می‌نماید تا با رئیس‌جمهور تماسهای فردی و محرمانه‌ای به منظور کسب حمایت او برقرار نمایند. بنابراین تمایز مهمی باید بین کابینه به عنوان یک مقوله جمعی و افراد تشکیل‌دهنده آن قایل گردید. غالباً، به درستی تأکید گردیده که رئیس‌جمهور مسؤول نهایی تصمیمات متخذه است. حتی اگر کابینه به طور یکصدا با خط‌مشی‌های رئیس‌جمهوری مخالف باشد، باز هم نمی‌توانند او را با رأی خود وتو نموده و شکست دهند. همچنین این نیز یک حقیقتی است که

---

1. Shadow Cabinet

اعضای کابینه منصوب رئیس‌جمهور هستند و بنابراین او می‌تواند آنها را به دلخواه برکنار نماید. با این حال، ملاحظه اعضای کابینه به عنوان مخلوق محض رئیس‌جمهور یک اشتباه است. اینها می‌توانند با او موافق نباشند. اگر رئیس‌جمهور تصمیم به عدم توجه به دیدگاههای آنان گرفته است می‌تواند این کار را بکند، ولی هم او و هم اعضای کابینه در قالب یک جو سیاسی عمل می‌نمایند. هر وزیر وزارتخانه منابع حمایتی متفاوت از رئیس‌جمهور داشته و حتی یک رئیس جمهور کاملاً آگاه نیز نمی‌تواند از همه این منابع مطلع باشد و یا توان نظارت بر همه آنها را داشته باشد. افراد اعضای کابینه ممکن است بتوانند از نفوذ سیاسی فراوانی برخوردار باشند، حتی چند تایی از این وزرا نیز اقتدار رئیس‌جمهور را در حوزه اختیارات خود به چالش کشیده‌اند. با توجه به ماهیت کابینه در آمریکا، به نظر می‌رسد فهم اینکه این کابینه چگونه تاکنون توانسته خود را به صورت جمعی حفظ نماید، مشکل باشد. با این حال، هر چند که در بعضی مواقع به نظر می‌رسد عملکرد کابینه به صورت یک جبهه واحد جمعی متوقف شده باشد، ولی احساس وجود چنین هیئتی همواره وجود داشته است. رؤسای جمهوری نیازمند بیان عملکرد کابینه به عنوان یک تیم هستند و به خصوص در شرایط بحرانی خاص باید قادر گردند نشان دهند که خط مشی‌های آنان مورد قبول و حمایت کامل کل اعضای کابینه بوده است. جلسات کابینه، که هر یک از اعضاء آن از موکلین خاص خود برخوردارند، گفتگوی بین منافع پلورالیستی را که تشکیل دهنده جامعه سیاسی آمریکا است ممکن می‌سازد، ولی به نظر می‌رسد نقش آنها درتصمیم‌گیری نهایی بسیار کم باشد، زیرا تصمیمات جایی دیگر اتخاذ می‌گردد. به همین منوال، کابینه از توانمندی زیادی در حل مشکل هماهنگ سازی اقدامات حکومتی که برای حکومت‌های مدرن بسیار با اهمیت است برخوردار نیست. بنابراین، به منظور کمک به رئیس‌جمهور در انجام این کارکرد، نهادهای کاملاً تخصصی خاص به تدریج رشد یافته‌اند.

اداره اجرایی رئیس جمهور

رئیس‌جمهور در رأس یک سازمانی قرار دارد که شامل بیش از ۲,۷۵۰,۰۰۰ نفر پرسنل خدماتی فدرال و تقریباً سه میلیون نیروهای مسلح می‌شود. علاوه بر چهار وزارتخانه، ٤٠ آژانس مستقل حکوت فدرال همراه با یک تجمعی از هیأت‌های مشاوره‌ای، کمیته‌ها و کمیسیونها وجود دارند. مسؤولیت همه اَعمال این ماشین عظیم تنها بر دوش رئیس‌جمهور است. او باید فعالیت آنها را هماهنگ و هدایت نموده و برای انجام آن ضروری است که از اطلاعات لازم درباره چگونگی عملکرد آنها و ارزشیابی نیازها و شیوه‌ای که تصمیمات او و کنگره به طور مؤثر به منظور دست‌یابی به اهداف مورد نظر تضمین گردد، برخوردار باشد. مشکل کانالیزه نمودن اطلاعات و پیشنهادها به بالا تا رئیس‌جمهور و انتقال دستورات از بالا به پایین ماشین حکومتی، و همچنین مشکل پیچیده رابطه با کنگره به طور گریزناپذیری، موجب گسترش فراوان کارکرد حکومتی فدرال در قرن بیستم گردیده است. حجم پرسنل رئیس جمهوری به تدریج به طور نامنظمی افزایش یافته تا این که برنامه‌های «برخورد نوین» توسط فرانکلین روزولت فشار غیرقابل تحملی را بر ماشین حکومتی موجود وارد نمود. در سال ۱۹۳۷، کمیته نظارت اجرایی نیاز مسلح شدن رئیس‌جمهور با سازمانی که او را قادر به کنترل و هماهنگ نمودن مؤثر فعالیت‌های اجرایی نماید، مطرح کرد. در نتیجه آن، کنگره قانون سازماندهی دوباره سال ۱۹۳۹ را مصوب نمود که بر اساس آن رئیس جمهور از اختیار تأسیس اداره اجرایی تحت نظارت خود برخوردار گردید. رئیس‌جمهور طبق دستور اجرایی ۸۲٤۸، در سپتامبر سال ۱۹۳۹، به تأسیس اداره اجرایی رئیس‌جمهوری اقدام نمود. کلینتون روزیتر، این اقدام کنگره را بدعتی تلقی نمود که رئیس‌جمهوری را از فلج شدن و قانون اساسی را از الحاق تبصره افراطی نجات داده است. اداره اجرایی به قلب مدیریت اجرایی تبدیل گردیده که اطلاعات و پیشنهادها را با هدف پیش‌بینی روند آتی و مشکلات احتمالی

حکومت در اختیار رئیس‌جمهوری قرار می‌دهد. این اداره مجری روابط رئیس‌جمهور با کنگره، مطبوعات و مردم بوده و ناظر بر اجرای صحیح دستورات او است.

در زمان تصدی رئیس جمهوری بیل کلینتون، اداره اجرایی از سیزده بخش با هدف دادن مشاوره و کمک به رئیس‌جمهور تشکیل شد که شامل دفتر کاخ سفید، اداره مدیریت و بودجه، شورای مشاورین اقتصادی، شورای امنیت ملی، اداره ملی سیاست‌گذاری و کنترل دارو، اداره سیاست علوم و تکنولژی، اداره نمایندگی تجارت ایالات متحده و اداره بانوی اول آمریکا می‌گردید.

دفتر کاخ سفید

پرسنل مخصوص رئیس‌جمهور و اعضاء دفتر کاخ سفید مرکز اعصاب قوه مجریه را تشکیل می‌دهد. در مجموع پانصد نفر در دفترکاخ سفید مشغول به کار هستند، ولی حدود بیست نفر مرد و زنی که تنگاتنگ با رئیس‌جمهور کار می‌کنند، دستیاران مخصوص او را تشکیل می‌دهند و اینها عبارتند از: دستیاران اجرایی، منشی مطبوعاتی، مشاورین خاص منصوب شده از طرف رئیس‌جمهور، یک منشی شخصی و یک منشی اجتماعی. ماهیت و نقش دقیق این گروه از افراد کاملاً بستگی به رئیس‌جمهور دارد. او در گزینش این افراد کاملاً آزاد است. در منتهی‌الیه دیگر طیف، می‌تواند صرفاً افراد حامل پیام قرار گرفته و یا به کارهای عادی مشغول باشند. در حقیقت دستیاران خاص رئیس جمهور منسجم‌ترین گروه افراد در زیرمجموعه او هستند که سهمی در فرایند نوآوری و تصمیم‌گیری دارند. جان اف کندی خود را در محاصره یک گروهی از مستعدترین افراد از حوزه‌های گوناگون زندگی ملی قرار داده که نقش آنان را یکی از آنها بنام «تئودور سورنسن» به شرح زیر بیان نموده است:

«کندی دارای دو جین افراد یا بیشتر از دستیارانی است که دو جین یا بیشتر

دست، چشم، گوش و دو جین یا بیشتر ذهنیت که هماهنگ با ذهنیت او هستند، می‌باشد. اینها می‌توانند با قانون‌گذاران، خبرنگاران، متخصصین، اعضای کابینه و سیاستمداران، به عنوان نیروهای واسطه بین وزارتخانه‌ای عمل کرده و با مرور روزنامه‌ها و سخنرانی‌ها، نامه‌ها وسایر اسناد لازم را تهیه نمایند. این افراد مشکلات را قبل از آنکه به بحران تبدیل گردند و نیازمندیها را پیش از آنکه بر روی سیستم نهاده شده و به مطالبه تبدیل شوند، می‌یابند. سپس این تقاضاها را برای قانون‌گذاری، احکام حکومتی، مشاغل و انتصابات، پاداشها و سخنرانیها، با رئیس‌جمهور درمیان می‌گذارند. این افراد پیام‌های رئیس‌جمهور را دریافت می‌کنند، علایق او را شناسایی نموده و متضمن اجرای دستورات و تصمیمات رئیس جمهور هستند».

تقسیم کار در میان این اعضای کاخ سفید بستگی به سلیقه شخصی رئیس جمهور دارد. او ممکن است از دستیار مخصوص خود بخواهد که مسؤولیت بخش خاصی را مانند امور خارجه، دفاع یا واسطه پارلمانی او را به عهده گرفته و یا صرفاً از آنها به عنوان سرکردگان مزاحمت‌آفرین برای دیگران استفاده نماید. اهمیت بالقوه نزدیکترین مشاورین رئیس‌جمهور در پست‌هایی قرار دارد که نتوانند متصدیانی برای دوایر موجود در نظام حکومتی تعیین نمایند. مشاورین، در برابر شخصیت غالب وقدرتمندی نظیر کندی، ممکن است صاحب نفوذ باشند ولی کاملاً تابع خواهند بود. اگر رئیس‌جمهور از شخصیت فرهی برخوردار نبوده و از نظر فیزیکی نیز ضعیف باشد، آنگاه وضعیت چگونه خواهد بود؟ آیا این خطر وجود ندارد که در چنین شرایطی مقامات یا گروههای انتصابی بدون نمایندگی، از اعمال قدرت بیش ازحد برخوردار گردند؟ بعضی از منتقدین حکومت آیزنهاور این اتهام را علیه یکی از اعضای پرسنلی به نام «شرمن آدامز» وارد نمودند. رئیس‌جمهور آیزنهاور، آدامز را به عنوان دستیار رئیس‌جمهوری منصوب نمود و این پست در زمان تصدی ترومن، رئیس‌جمهور پیشین، برقرار

شده بود. آدامز، از چنان قدرت و اختیاراتی برخوردار شد که منتقدینش او را «رئیس جمهور کمکی» می‌نامیدند. برقراری ارتباط با رئیس‌جمهور از طریق آدامز انجام می‌شد. او وظیفه خود را محافظت رئیس‌جمهور از مسایلی می‌دانست که می‌تواند در سطوح پایین سلسله مراتب حل گردند و این که میزکار رئیس جمهور از اموری که از اهمیت ثانوی برخوردارند باید پاک گردد. هرچند که آدامز قویاً خودرا به عنوان غاصب اقتدار رئیس‌جمهوری انکار می‌کرد، ولی این که چه اموری از اهمیت ثانوی برخوردار بودند یا نبودند بستگی به قضاوت او داشت. در حقیقت، هر رئیس‌جمهوری از آیزنهاور به بعد، دارای یک مدیر ستادی کاخ سفید بوده که وظیفه‌اش هماهنگ نمودن مشاورین و همچنین تعیین کانال ارتباطی بین رئیس‌جمهور و زیرمجموعه او است. بنابراین رابطه دفتر کاخ سفید با کابینه از اهمیت ظریفی برخوردار است. کابینه‌ای که باید در بردارنده عمده‌ترین نمایندگان اجرایی رئیس‌جمهور باشد، به طور مستمر تضعیف گردیده و به جای آن یک دستگاه بالقوه بسیار قدرتمندی در اطراف رئیس‌جمهور به وجود آمده است. رشد رابطه در دوره رئیس‌جمهوری نگون‌بخت آقای ریچارد نیکسون بسیار آموزنده است. در سال ۱۹٦۹، با شروع کار رئیس‌جمهور نیکسون برای حل مشکل هماهنگی خط‌مشی‌های حکومتی در امور شهری و اقتصادی، دو پست در حکومت خود با دو هیأت جدید هماهنگ‌کننده تأسیس نمود. پست مشاور رئیس‌جمهور در ستاد کاخ سفید تأسیس گردید و عمده‌ترین مسؤولیتش ایجاد هماهنگی در خط‌مشی‌ها و برنامه‌های حکومتی بود. دکتر آرتور بورن را رئیس جمهور به این پست منصوب نمود و به او مقام کابینه‌ای اعطاء کرد. بنابراین او را در سطحی قرار داد که هیچ یک از اعضای ستاد کاخ سفید به طور رسمی از آن برخوردار نشده بودند و همچنین رئیس جمهور نیکسون، «دکتر دی. پی. مونیهان» را به عنوان دستیار امور شهری در ستاد خود منصوب نمود. در کنار شورای امنیت ملی، دو سازمان جدید در سطح کابینه به وجود آمد که عبارت بودند از: شورای

امور شهری و یک کمیته کابینه‌ای سیاست اقتصادی. در ژوئیه ۱۹۷۰، رئیس جمهور نیکسون به ایجاد تغییرات اساسی در رابطه بین کابینه و دفتر مجریه اقدام نمود. یک شورای داخلی به منظور هماهنگ نمودن فعالیت‌های بخشها و آژانس‌هایی که در حوزه داخلی مشغول انجام وظیفه‌اند، تأسیس گردید. این شورا شامل رئیس‌جمهور، معاون او، دو عضو از ستاد کاخ سفید با عناوین مشاور رئیس‌جمهور و دستیاران، رئیس شورای مشاورین اقتصادی، و وزرا، به استثنای وزیر امور خارجه و دفاع، تشکیل گردید. اکثر پرسنل کاخ سفید که مشغول کار پیرامون امور خارجی بودند جذب پرسنل شورای جدید گردیدند با این هدف که به تنهایی اقدام نکرده بلکه به کمیته‌های متعددی تقسیم شوند و هر کمیته‌ای در حوزه خاصی کار کند. این تغییر موجب ظهور یک نوع کابینه جدیدی شد که بخشی از آن را اعضای سنتی کابینه و بخشی دیگر را پرسنل کاخ سفید تشکیل می‌داد. هدف این شورای جدید انجام اموری بود که قبلاً به طور غیر رسمی مشغول انجام آن بودند، ولی حالا باید به طور رسمی مسؤولیت انجام را می‌پذیرفتند.

رئیس‌جمهور نیکسون، با شروع دوره دوم رئیس جمهوریش این روند را گسترش بیشتری داد. او در ژانویه ۱۹۷۳، دستور تأسیس «اَبَر کابینه»[1]ای را داد که شکاف موجود بین کابینه و کاخ سفید را به طور کلی حذف می‌نمود. هر چند که این «اَبَر کابینه» به علت آشوب و جارجنجالهای «واترگیت» واقعاً هرگز فرصت عملکرد نیافت ولی از ارزش مطالعه برخوردار است، زیرا ممکن است ساختارهای مشابه‌ای دوباره در پاسخ به نیاز برای هماهنگی در سطوح بالای حکومت فدرال ظهور یابند.

نیکسون با هدف ایجاد انسجام و وحدت در خط‌مشی‌ها و عملکرد قوه مجریه و همچنین نظارت کامل بر کلیه اموری که در حوزه مسؤولیت

1. Supper Cabinet

رئیس‌جمهوری قرار دارد، اقدام به تأسیس پنج پست دستیار برای رئیس‌جمهور نمود که تحت نظارت او به کار اقدام نمایند. این پنج دستیار عبارت بودند از: اچ. پی.هالدمن (مسؤول اجرائی کاخ سفید)، جان. دی. ایرلیچ‌من (مسؤول امور داخلی)، هنری کیسینجر (مسؤول امورخارجه)، روی ال. اش (مسؤول هماهنگی مدیریتی) و جرج. پی. شولتز (مسؤول امور اقتصادی). شولتز، با حفظ سمت کابینه‌ای وزارت خزانه‌داری، به پست دستیار رئیس جمهوری در دفتر کاخ سفید منصوب گردید. سه عضو دیگر کابینه در حوزه سیاست داخلی از قدرت بیشتری به منظور هماهنگ نمودن کارکردهای سایر همتایان در کابینه و دیگر بخشهای اجرایی برخوردار گردیدند. این سه عضو کابینه هم به عنوان مشاورین رئیس‌جمهور بعداً به عضویت پرسنل کاخ سفید درآمده و ریاست کمیته‌های شورای مربوط به امور داخلی کشور در حوزه مسؤولیت خود را به عهده گرفتند. مضافاً این که، این سه هماهنگ‌کننده می‌توانستند فقط از جان ایرلیچ‌من، دستیار رئیس‌جمهور، گزارشهای خود را به رئیس‌جمهور منتقل نمایند. این که اگر این سیستم به دلیل پیش‌آمد قلع‌وقمع کننده حادثه واترگیت ناپدید نمی‌شد، چگونه عملکردی می‌توانست داشته باشد، نمی‌توان چیزی بیان داشت. ولی اهمیت این اقدام در آن بود که موجب ادغام دفتر کاخ سفید و کابینه و قرار دادن آن تنها در یک سلسله مراتب تحت کنترل شخصی رئیس‌جمهور می‌گردید، تا آنجا که تمایز بین اعضای کابینه و دستیاران رئیس‌جمهور آنقدر تیره و تار شده که موقعیت افراد در این سلسله مراتب دیگر خیلی ربطی به پست آنها نمی‌توانست داشته باشد. رئیس‌جمهور فورد رابطه بین کابینه و دفتر کاخ سفید را به دوره قبل از نیکسون برگرداند و رئیس‌جمهور کارتر بلافاصله بعد از به قدرت رسیدن، تأکید بر این داشت که قصد دارد قدرت حکومت کابینه‌ای را استحکام بخشد. او بیان داشت که بسیار مخالف داشتن تمرکز تعدادی از افراد صاحب اقتدار در پرسنل کاخ سفید است. رئیس‌جمهور کارتر اظهار داشت «که من خیلی ترجیح می‌دهم

مقامات کابینه، خود تصمیمات مربوط به حوزه مسؤولیت خویش را اتخاذ نموده و مشکلات خود را خود حل نمایند و فقط هماهنگی بین آنها مربوط به من شود». لذا شورای امور داخلی حذف شده و گروه امور داخلی در اداره کاخ سفید جایگزین گردید. بنابراین در نتیجه حادثه «واترگیت» مفهوم کابینه قوی در واکنش به سوءاستفاده از قدرت توسط نیکسون و ترتیباتی را که جهت افزایش کنترل خویش بر روی کابینه داده بود، دوباره مشروعیت یافت. بنابراین، مسأله هماهنگی عملکرد حکومت در آمریکا همچنان باقی می‌ماند و نمی‌تواند توسط تنها یک فرد انجام گردد. در سال ۱۹۸۵، رئیس جمهور ریگان با تأسیس دو ارگان جدید به نام شورای سیاست اقتصادی و شورای سیاست داخلی در سطح کابینه، تعهد خود را به حکومت کابینه‌ای اعلام نمود. هدف از تأسیس این دو ارگان، همکاری با شورای امنیت در هماهنگ نمودن سیاست‌ها در حوزه مسؤولیت خود بود. همچون شوراهای پیشین، اعضای آنها با هدف ایجاد ماشین مؤثر هماهنگ کننده از سران وزارتخانه و پرسنل کاخ سفید تشکیل می‌شد.

شورای امنیت ملی

اجرای سیاست‌های دفاعی حکومت آمریکا را با مشکلات خاصی مواجه نموده است. طبق قانون اساسی رئیس‌جمهور فرمانده کل قوا است و همچون سایر حوزه‌ها، تصمیم نهایی را رئیس جمهور گرفته اما «یگانگی فرمان» که به صورت تلویحی در این فصل از قانون اساسی موجود است، باید در یک ماشین حکومتی بی نهایت بزرگ و گسترده جامه عمل بپوشد. همان‌طوری که ملاحظه گردید، کابینه در این زمینه کارآیی نداشته و در نتیجه کنگره یک کابینه خاصی را در سال ۱۹٤۷ به نام شورای امنیت ملی به وجود آورد. وظیفه این شورا توجه به موضوعات مورد علاقه مشترک وزارتخانه‌ها و آژانس‌های حکومتی مربوط به امنیت ملی و ارائهٔ پیشنهادهایی به رئیس‌جمهور بوده است. این شورا تشکیل

می‌گردید از رئیس‌جمهور، معاون او، وزیر امور خارجه، و وزیر دفاع. سایر مقامات نظیر رؤسای ستاد مشترک نیز ممکن بود به حضور در جلسات دعوت گردند. در دوران تصدی رئیس‌جمهور آیزنهاور، شورا به صورت مکرر جهت بررسی مسایل جاری در سیاست خارجی تشکیل می‌گردید. کارکنان درباره تازه‌ترین وقایع از قبیل تکنولوژی تسلیحات تحقیقاتی انجام داده و یافته‌های خود را جهت اطلاع اعضای شورا در اختیار آنان قرار می‌دادند. از این رو یک خرده‌ساختار کاملی از کمیته‌های بین وزارتخانه‌ای وجود داشت. ولی در دوره تصدی رئیس‌جمهور کندی و جانسون، شورا کمتر جلسه تشکیل می‌داد و مسایل بیشتر توسط رئیس‌جمهور با همیاری گروههایی از مشاورین مورد بررسی قرار می‌گرفت. شورای امنیت ملی نیز همچون کابینه نمی‌تواند برای رئیس‌جمهور تصمیم‌گیری نماید، بلکه فقط می‌تواند اطلاعات و مشاوره‌هایی را در اختیار او بگذارد که زیربنای تصمیمات او را تشکیل دهد. از این‌رو، به نظر می‌رسد تنها چند تصمیم مهم آنهم فقط تحت شرایط بحران توسط شورا گرفته شده باشد.
سازمان اطلاعات مرکزی یا «سیا»، حداقل به ظاهر، تحت کنترل شورای امنیت ملی قرار دارد. کارکرد مهم آن هماهنگ نمودن فعالیت‌های اطلاعاتی حکومتی و ارزشیابی ماهیت اطلاعات جمع‌آوری شده است. ولی در پی رسوایی حادثه «واترگیت» افشاگری درباره فعالیت‌های «سیاه» به بررسی اقداماتش توسط راکفلر معاون رئیس‌جمهور و کنگره منجر گردید. آشکار شدن اقدامات خارق‌العاده‌اش که شبیه توطئه‌های جیمز باندی در به قتل رساندن رؤسای کشورهای بیگانه بود، سؤال عمیقی را درباره ماشین حکومتی آمریکا مطرح کرد. این که آیا سازمانهای جاسوسی سایر کشورها نیز همچون سازمان «سیا» مشغول اقدامات پنهانی توطئه‌گرانه هستند یا نه برای ما مشخص نیست، زیرا قانون‌گذاران در این کشورها، همچون همتایان خود در کنگره آمریکا، از اختیار بررسی فعالیت‌های پنهانی این سازمانهای جاسوسی خود، برخوردار نیستند. ولی سؤال مهمتر آن

است که تا چه حدی این تلاشهای عجیب توطئه‌گرایانه «سیا» با اطلاع یا بدون اطلاع مقامات حکومتی انجام پذیرفته است. اهمیت ماهیت چندپارگی ماشین حکومتی آمریکا بعداً در این کتاب مورد بررسی قرار خواهد گرفت. هر چند مشکلاتی را که این چند پارگی موجب می‌گردد کاملاً روشن نیست. ولی آنچه که صرفاً یک اقدام ناهماهنگ شده در بخشی از ماشین حکومتی است، می‌تواند کشور را در بخش دیگر با فاجعه مواجه نماید.

اداره مدیریت و بودجه

مسأله کنترل مالی در نظام آمریکایی در حقیقت یک مشکل جدی است. از یک سو کنگره نسبت به حفظ اختیارات خود بسیار حسودانه عمل می‌نماید و از سوی دیگر وزارتخانه‌ها از هر تزویری برای دست‌یابی به حداکثر خودمختاری ممکنه در امور مالی خود استفاده می‌کنند. سازمان مدیریت و بودجه وسیله‌ای است که رئیس‌جمهور از آن جهت کنترل امور مالی حکومتی استفاده می‌نماید. بسیار مهم است تشخیص داده شود که کارکرد وزارت خزانه‌داری ایالات متحده بسیار متفاوت از وزارت خزانه‌داری بریتانیا و اکثر وزارتخانه‌های مالی اروپایی می‌باشد. وزارت خزانه‌داری هرگز نقش نظارت بر جزییات هزینه‌های وزارتخانه‌ها یا تعادل بین هزینه و درآمدهای حکومتی را نداشته است. در حقیقت تا قبل از سال ۱۹۲۱، هیچ بودجه ملی قوه مجریه (واژه‌ای که اشاره به هزینه‌های پیشنهادی دارد و نه مالیات) وجود نداشت. هر وزارتخانه، تخمین هزینه‌های خود را به کنگره ارسال می‌نمود و وظیفه وزیر خزانه‌داری صرفاً جمع‌آوری و ثبت این تخمین‌ها در یک مجموعه بود. در سال ۱۹۲۱، قانون بودجه و حسابرسی مقرر نمود که رئیس جمهور بودجه مورد درخواست خود را به طور سالیانه به کنگره ارسال دارد و به منظور کمک به رئیس جمهور، دفتر بودجه در این راستا تأسیس گردید. این دفتر اسماً در وزارتخانه خزانه‌داری برپا شد، ولی این قانون مقرر نمود

که مدیر دفتر باید گزارشهای خود را مستقیماً به رئیس‌جمهور داده و در برابر او مسؤول باشد. هنگامی که این دفتر در سال ۱۹۳۹ به «اداره اجرایی»[1] تازه تأسیس منتقل گردید، این وضعیت نه چندان معمول به پایان عمر خود رسید. قانون سال ۱۹۲۱، به دفتر بودجه این اختیار را می‌داد که تقاضاهای وزارتخانه‌ها و بخشهای مختلف را جمع‌آوری نموده، اصلاحات، تطابق‌ها و کاهش یا افزایش لازم را در آنها ایجاد نماید. در نتیجه موقعیت استراتژیک خود در امور مالی، و این حقیقت که این اداره را درگیر فعالیت‌های همه آژانسهای وابسته به قوه مجریه می‌نمود، به ابزاری طبیعی در اختیار رئیس‌جمهور در هماهنگ نمودن فعالیت‌های وزارتخانه و افزایش کارآمدی آنها تبدیل گردید. بنابراین علاوه بر کارکردش در ارتباط با آماده‌سازی و تخصیص بودجه، مسؤولیت انجام تحقیقات به منظور مدیریت بهینه، دادن مشاوره به وزارتخانه‌ها جهت تشکیلات اجرایی مناسب‌تر، هماهنگ نمودن آرای وزارتخانه‌ها برای قانون‌گذاری و هماهنگی و اصلاحات در فعالیت‌های آماری حکومتی نیز به این اداره محول گردید. در جولای سال ۱۹۷۰، دفتر بودجه جذب اداره مدیریت و بودجه «جدیدالتأسیس» در دفتر اجرایی رئیس‌جمهور گردید. بطور بالقوه اداره مدیریت و بودجه تقریباً قوی‌ترین وسیله هماهنگ سازی در اختیار رئیس‌جمهور است. این اداره از اطلاعات لازم و ارتباط وسیعی با هر یک از بخشهای ماشین حکومتی برخوردار است. قدرت تغییر در بودجه‌های درخواستی در نهایت به معنی تسلط بر سیاست‌هاست. مدیر اداره مدیریت و بودجه ارتباط مستقیم با رئیس جمهور داشته و مسؤولیت مهم آن اطمینان یافتن همزمان از اجرای کامل و صحیح خط‌مشی‌های رئیس‌جمهوری است. ولی اهمیت عملی این اداره باید بر اساس شرایط و زمینه‌های سیاسی و اجرایی که در آن عمل می‌کند، ارزشیابی گردد. آن درجه از کنترل وزارتخانه‌های اجرایی که توسط وزارتخانه خزانه‌داری در بریتانیا اعمال می‌گردد در این کشور بسیار غیر محتمل

---

1. Executive Office

است، زیرا ماشین اجرایی در آمریکا از بافت سستی برخوردار است. بعلاوه، قدرت رئیس این اداره نهایتاً بستگی به آن سطحی دارد که رئیس‌جمهور حاضر است به طور فعال از او حمایت نماید. اگر رئیس جمهور مصمم است که از این اداره به عنوان وسیله سیاست‌گذاری به جای یک وسیله حسابرسی صرف استفاده نماید و اگر او برای زیرمجموعه خود کاملاً روشن نماید که نقطه نظرات این اداره مورد تأیید او خواهد بود، در این صورت کنترل بر روی تخمین‌های مالی تبدیل به واقعیت می‌گردد. رئیس‌جمهور هر اندازه هم که بخواهد ناگزیر مواجه با مشکلی است که او می‌تواند فقط بخشی از وقت خود را به این نوع امور اختصاص دهد و مدیران این اداره نیز با این مشکل سیاسی مواجه خواهند بود که چقدر و چندبار می‌توانند در اختلافات خود با وزارتخانه‌ها روی حمایت رئیس جمهور حساب باز نمایند. البته در نهایت این اداره مجبور است که کنگره و نفوذی را که رؤسای کمیته‌ها بر روی دفاتر و آژانسهای حکومتی می‌توانند اعمال نمایند، در نظر داشته باشد. مدیران اداره و رئیس‌جمهور نیز باید همواره این نگرانی را داشته باشند که کنگره ممکن است تصمیمات آنها را نپذیرد. بنابراین، اینها از همان اقتداری برخوردار نیستند که وزیر دارایی در ماشین اجرایی بریتانیا در حل اختلافات درون قوه مجریه برخوردار است، زیرا می‌توان مطمئن شد که پارلمان در بریتانیا تصمیمات مالی وزیر دارایی را با همان شکل پیشنهادی او مورد تصویب قرار خواهد داد.

شورای مشاورین اقتصادی

نقش «اداره مدیریت و بودجه»، کنترل و هماهنگ نمودن فعالیت‌های حکومتی بوسیله نظارت بر هزینه‌های وزارتخانه‌ها است. اما حکومت‌های مدرن باید خود را با سیاست‌های اقتصادی در یک قالب وسیع‌تری درگیر نمایند. اینها با دارا بودن اطلاعات کامل در هر حوزه‌ای، بطور مستمر به کنترل جهت کلی اقتصاد

و سرعت پیشرفت آن، کنترل تورم، جلوگیری از فقر و حفظ رشد اقتصادی اقدام می‌نمایند. پذیرش گسترده این فلسفه بلافاصله بعد از جنگ دوم جهانی موجب اقدام کنگره در تصویب قانون استخدام سال ۱۹٤٦ شد که باعث به وجود آمدن «شورای مشاورین اقتصادی» گردید.

وظیفه این شورا ارائه مشاوره رئیس‌جمهور درباره تمایلات اقتصادی آتی و طرح و توصیه خط‌مشی‌هایی که موجب ایجاد فرصت‌های شغلی، کارآفرینی و قدرت خرید، انجام مطالعات اقتصادی و پیشنهاد لوایح قانونی که دست‌یابی به این اهداف را تسهیل می‌نماید. این شورا، که از یک رئیس و دو دستیار و تعدادی پرسنل تشکیل شده است، موظف گردید که گزارش سالیانه اقتصادی خود را همراه با بیان دیدگاههای قوه مجریه درباره چشم‌انداز اقتصادی سال آتی و توصیه خط‌مشی‌های اقتصادی در اختیار رئیس جمهور قرار داده تا تقدیم کنگره گردد. این شورا اصولاً باید بیشتر از هر بخش دیگر پیرامون رئیس‌جمهور، بعنوان یک ارگان مشورتی احساس شود. اداره شورای مشاورین اقتصادی، وجدان اقتصادی مدیریت اجرایی توصیف گردیده است که وظیفه‌اش برقراری توازن در برابر قدرت وزارت خزانه‌داری و «اداره مدیریت و بودجه» است که از محبوبیت‌های بیشتر و مسؤولیت‌های کوتاه‌مدت برخوردارند. بدون تردید، این شورا اثر آموزشی بسیار گرانبهایی بر روی رئیس جمهور و پرسنل او داشته و تلاشش در جهت طرح سیاست‌های اقتصادی دوراندیشانه و منعطف بوده است. این ارگان موجب گردیده که بالاترین بخش ماشین اجرایی حکومتی در آمریکا از دانش اقتصاددانان ماهر بهره‌مند گردد.

مسایل رئیس جمهوری

ریچارد نیکسون اولین رئیس‌جمهوری بود که در سپتامبر ۱۹۷٤ از مقام خود استعفا داد. او پس از آنکه بعضی از خارق‌العاده‌ترین وقایع در تاریخ آمریکا

که با جزییات کامل و با بررسی‌های همه‌جانبه کنگره از طریق مطبوعات در اختیار جهانیان قرار گرفت و کاملاً مسلم گردید که در صورت عدم استعفا مورد استیضاح واقع خواهد شد، برکناری خود را از رئیس‌جمهوری اعلام نمود. در انتهای این فصل تلاش خواهد شد این حادثه که نهاد رئیس‌جمهوری را به پایین‌ترین سطح مشروعیت خود تنزل داد، در چشم انداز قرار گیرد. در این بخش اقدام به بررسی ماهیت قدرت رئیس‌جمهوری، دوایر مربوط به آن، بنیانها و محدودیت آن می‌پردازیم. پایان دوره رئیس جمهوری نیکسون یک تصویر عجیب غریبی از این نهاد را ارایه نمود. با این حال، هنوز بستر به وجود آورنده چنین رخدادهایی همچنان در نهاد رئیس جمهوری باقی است.

مسأله در نهاد رئیس جمهوری ویژگی انتزاعی آن است. کابینه به ندرت به طور دسته‌جمعی عمل می‌نماید و سنگینی نهایی تصمیم‌گیری و این که چه اندازه از این مسؤولیت به دیگران واگذار گردد بر دوش شخص رئیس‌جمهور است. دفتر اجرایی در بدو تأسیس خود در سال ۱۹۳۹، زمینه‌های مساعد برای تخلف را تاحدی کاهش داده، ولی حالا به نظر می‌رسد که خود موجب به وجود آمدن مسایل جدید و احتمالاً اساسی‌تری شده است. از این رو، این سؤال مطرح می‌شود که ماهیت قدرت رئیس جمهوری چیست ؟

پارامترهای قدرت

دو بیان تاحدی متناقض در توصیف قدرت رئیس جمهور مورد استفاده قرار گرفته است. از یک سو ادعا گردیده است که رئیس جمهور ایالات متحده قدرتمندترین مقام انتخابی در جهان است و از سوی دیگر، گفته می‌شود که قدرت رئیس‌جمهور در حقیقت صرفاً توان ترغیب او است. همان‌طوری که تاکنون مشاهده کرده‌ایم، قدرت رئیس جمهور توسط قانون اساسی محدود گردیده است، ولی بیهوده خواهد بود که تلاش گردد قدرت او را تنها با یک واژه

کاملاً شفاف توصیف نمود. حقیقت امر بسیار پیچیده است. حال با توجه به آنچه که بیان گردید می‌توان به بررسی ماهیت قدرت رئیس‌جمهور و بررسی محدوده‌های آن پرداخت. البته قادر نخواهیم بود پیرامون ماهیت، یا سطح قدرت رئیس‌جمهور تحت شرایط خاصی که در آینده ممکن است به وجود آید، دیدگاه قطعی بیان داریم. قدرت رئیس‌جمهور بستگی به شرایط واقعی یا ماهیت افکار عمومی در هر زمان دارد، آنچه را که در یک زمان غیر قابل تصور است ممکن است در زمان دیگر کاملاً یک سیاست عملی باشد. اما آنچه را که می‌توان انجام داد، ارائه تعریف حدود و ثغور ثابتی است که قدرت رئیس جمهور در قالب آن باید ظهور یافته و با توجه به شرایط سیاسی حاکمِ اعمال گردد. ما در حقیقت می‌توانیم سه دسته شرایط از این نوع را مشخص نمایم که با یکدیگر همپوشی داشته و با تلفیق‌های گوناگون کیفیت‌های متفاوتی از قدرت سیاسی را ایجاد می‌نمایند. بنابراین، قدرت بالقوه رئیس‌جمهور به گونه‌ای که این عوامل در یک زمان معین با هم تلفیق می‌شوند، تغییر می‌یابد. قدرت بالقوه رئیس‌جمهور در اقدام، به شکل زیر متغیر خواهد بود:

۱ـ الف) آیا اقدام شامل ترغیب کنگره در اعطای قدرت قانونی جدیدی به نهاد اجرایی می‌شود ؟

ب) آیا اقدام طبق یک قانون خاص در کنگره انجام می‌شود ؟

ج) آیا اقدام را می‌توان مستقیماً بر اساس یکی از بندهای اساسنامه‌ای قدرت رئیس جمهور انجام داد ؟

۲ـ الف) آیا اقدام کاملاً متکی به تخصیص بودجه اخیر توسط کنگره است؟

ب) آیا اقدام نیازمند تخصیص بودجه توسط کنگره در آینده نسبتاً نزدیک است؟

ج) آیا اقدام نیازمند هیچ هزینه اضافی به استثنای همان هزینه‌های عادی پرسنلی اجرایی نمی‌باشد؟

۳ـ الف) آیا اقدام در حوزه سیاست‌های داخلی قرار دارد؟
ب) آیا اقدام در حوزه دیپلماسی است؟
ج) آیا اقدام شامل به کارگیری قدرت نظامی است؟

از این رو، با فرض وجود سطحی از حمایت عمومی، می‌توان کلیتی را بیان داشت که قدرت بالقوه رئیس‌جمهور باید در سطح حداقل باشد، اگر لازم است رئیس جمهور قبل از اقدام خود کنگره را ترغیب به اعطای قدرت بیشتری به او نماید. یا این که اقدامی نیاز به تخصیص بودجه داشته باشد و یا اگر چنین اقدامی در حوزه سیاست داخلی باشد. قدرت بالقوه رئیس‌جمهور در بالاترین سطح خواهد بود اگر او بتواند بدون نیاز به تأیید کنگره اقدام نماید، یا این که اقدام او نیاز به هیچ یا اندکی بودجه فوری جهت هزینه داشته و یا اینکه اقدام او در حوزه مسؤولیتش به عنوان فرمانده کل‌قوا قرارداشته‌باشد. در فاصله بین این وضعیت‌های افراطی، درجات متفاوتی از قدرت بالقوه مشاهده می‌گردد که شدت آن بستگی به نوع تلفیق عوامل فوق الذکر دارد.

رئیس‌جمهور از اعمال قدرت فراوان که در طول سالها توسط کنگره به او اعطا گردیده برخوردار است. در اواسط قرن بیستم، این اقتدار به حوزه‌های وسیعی از فعالیت‌های اثرگذار بر زندگی شهروندان ایالات متحده تسری یافت. به طور بالقوه، هر اختیار خاص اعطا شده به قوه مجریه یک اسلحه حامی خط‌مشی‌های رئیس‌جمهوری تلقی می‌گردد، زیرا اختیاراتی که بدواً به منظور دست‌یابی به اهداف خاصی اعطا می‌شود، بعضی مواقع به حمایت از سیاست‌های نامربوط دیگر تبدیل می‌گردد. بعلاوه اقتدار اعطایی توسط کنگره نمی‌تواند خیلی وسیع باشد. چگونگی استفاده از این قدرت بستگی به رئیس‌جمهور دارد. بنابراین قدرت رئیس‌جمهور را در کمک به اقلیت‌ها در استفاده از حق رأی خود می‌توان فعال کرده یا به حال خود واگذاشت. این رئیس‌جمهور است که به دادستان کل دستور می‌دهد که چه خط‌مشی را دنبال نماید، یا این که اقدامات او را مورد

حمایت قرار دهد یا ندهد. تقریباً در هر حوزه فعالیت‌های حکومتی چنین اقتداری وجود دارد که می‌توان به شیوه‌های متفاوتی اعمال گردد. بعلاوه، ادارات مدرن اجرایی امروزی دارای ذخایر قابل توجهی از قدرتهای تفویض شده کنگره نظیر اختیار افزودن جزییات به قوانین و قانون‌گذاری در حوزه مسؤولیت خود است. ایده اعطای قدرت وضع قانون به ادارات اجرایی توسط کنگره که از مدتها قبل نیز مورد پذیرش قوه قضاییه قرار گرفته است و به ظاهر هم به نظر می‌رسد که با روح دکترین تفکیک قوا منافات داشته باشد، با این قید است که این تفویض قدرت آنقدر گسترده نباشد که مرزهای آن مبهم یا غیر قابل نظارت توسط دادگاهها گردد. از این رو، مسلماً محدودیت‌هایی پیرامون این اختیارات وجود دارد. اداره اجرایی، با محدودیت‌های قانونی مواجه بوده و باید بتواند از اقدامات خود، در صورت چالش قضایی، دفاع کند. بنابراین اگر تردیدی وجود دارد، یا اگر قرار است که یک برنامه کاملاً نوینی را شروع نماید، رئیس جمهور و اعضاء کابینه‌اش بایستی به کنگره مراجعه نموده و با هر وسیله‌ای که در اختیار دارند به ترغیب اعضاء کنگره در تصویب لوایح مورد نظرشان اقدام نمایند.

اما حتی زمانی هم که اختیارات روشنی به اداره اجرایی تفویض گردیده است با این حال رئیس جمهور نمی‌تواند کاملاً درباره این نوع اختیارات مطمئن باشد. آنچه که به او داده شده می‌تواند پس گرفته شود، زیرا این واگذاری اختیار ممکن است همراه با انواع قید و شرطها باشد. بنابراین قدرت بالقوه رئیس‌جمهور در آن حوزه‌هایی در اوج خود است که او می‌تواند بطور مستقل صرفاً با اتکای به اختیارات قید شده در قانون اساسی اقدام نماید، هرچند که در عمل این اختیارات اساسنامه‌ای با قوانین فدرالی تکمیل و افزایش یافته است. اکثر این اختیارات را می‌توان در حوزه امور نظامی و دیپلماسی یافت و جلوه‌هایی از آن را نیز می‌توان در ارتباط با امور داخلی مشاهده نمود. رئیس جمهور می‌تواند نیروی رزمی غیر لشگری ایالتی (نیروهای ملی غیر نظامی) را در اختیار حکومت فدرال جهت

برقراری نظم و قانون در ایالتی بنا به تقاضای فرماندارش برای مدتی خاص قرار دهد. رئیس‌جمهور می‌تواند از مارشال‌های فدرال یا در شرایط جدی از نیروهای فدرال جهت اجرای قوانین فدرال و تصمیمات دادگاه استفاده نماید. دخالت رئیس‌جمهور آیزنهاور در شهر لیتل‌راک در ایالت آرکانزاس در سال ۱۹۵۷ و دخالت رئیس‌جمهور کندی در ایالت آلاباما در سال ۱۹٦۱ و می‌سی‌سی‌پی در سال بعدی، مثالهای خوبی در این باره هستند. بعضی مواقع رؤسای جمهور در امور امنیتی کشور اقدام به استفاده از حق ویژه بدون در دست داشتن مجوز قانونی خاص کرده‌اند، هر چند که در چنین حالاتی معمولاً رؤسای جمهور به سرعت از کنگره خواهان تصویب اقدام خود خواهند شد.

بنابراین اعمال قدرت بالقوه رئیس جمهور بستگی به حدود اختیارات موجود و همچنین پایگاه این اختیارات دارد. ولی این تنها بُعد قضیه نیست، مسأله مالی نیز باید مورد توجه قرار گیرد. یک اختیار خواه توسط کنگره اعطا شده باشد خواه توسط قانون اساسی، اگر از پشتیبانی مالی برخوردار نباشد خیلی اهمیت ندارد. اعمال بعضی از اختیارات مقرر، نیاز به هیچ پولی ندارد و یا کمی بودجه نیاز دارد، در حالی که اجرای بعضی دیگر از اختیارات نیاز به مبالغ هنگفتی بودجه است. کنگره دو مقوله صدور مجوز اجرای یک برنامه و اختصاص بودجه به آن را کاملاً از یکدیگر متمایز می‌نماید. این که کنگره مجوز اجرای برنامه‌ای را صادر نموده ولی از در اختیار قرار دادن مبلغ لازم خودداری کرده باشد، مسبوق به سابقه است. بعلاوه، کنگره تأکید به تخصیص بودجه سالیانه دارد، هر چند که مجوز اجرای برنامه‌ها سالها است که در کتب مقررات موجود است. از این رو، اداره اجرایی باید به طور مستمر در ترغیب کنگره جهت دریافت بودجه لازم برای برنامه‌های خود تلاش نماید. بنابراین، هرچند که کنگره مهر تأیید و تأکید بر اجرای برنامه‌های حذف فقر زده است با این حال نیروهای مسلح فدرال یا گارد ملی در برقراری نظم و قانون، از وضعیت مالی بسیار متفاوتی در مقایسه با

نیروهای مجری برنامه‌های کمک به فقرا و فقرزدایی برخوردار است. به همین منوال، تصمیم به اجرای هرچه بهتر قانون حق رأی ممکن است صرفاً نیاز به صدور احکام توسط بخش قضایی داشته باشد، ولی تضمین اجرای این گونه احکام در درازمدت نیاز به علاقمندی کنگره در تخصیص بودجه برای حفظ نیروی بزرگی از دادستانها و مارشال‌های فدرال دارد.

سومین بُعد قدرت رئیس‌جمهور مربوط به حوزه‌ای می‌باشد که قرار است اقدامی در آن صورت پذیرد. تأملات کلی فوق‌الذکر درباره ماهیت منبع قدرت و امور مالی مربوط به تصمیمات شامل حوزه سیاست‌های داخلی و خارجی و همچنین حوزه نظامی می‌شود. بنابراین برنامه‌های کمک خارجی یکی از آن حوزه‌هایی است که کنترل کنگره قویاً احساس می‌گردد و این به دلیل نیاز به مجوز قوانین وضعی و تخصیص سالیانه مبالغ هنگفتی توسط کنگره است. ولی ملاحظات متعددی وجود داشته که تمایل در افزایش قدرت رئیس جمهور دارد و آن زمانی است که رئیس‌جمهور توجه خود را از امور صرف داخلی به حوزه امور خارجی معطوف می‌دارد و یا حتی از این نیز فراتر، هنگامی که او به عنوان فرمانده کل قوا و نه رئیس دیپلماسی کشور اقدام می‌نماید. این ملاحظات، گروه اول مربوط به ماهیت منابع قدرت را نیز همپوشی می‌دهد، زیرا در حوزه روابط خارجی کشور، رئیس‌جمهور از اختیارات مستقیم فراوان اساسنامه‌ای برخوردار است. تنها محدودیت مهم او در این حوزه لزوم تصویب مقاوله‌نامه‌های رئیس‌جمهور توسط $\frac{۲}{۳}$ اکثریت اعضا در سنا است، ولی از زمان سرپیچی سنا در تصویب «معاهده ورسالیز»[1]، رئیس جمهور هم اکنون در انعقاد قراردادهای خارجی بیشتر به استفاده از اختیار «توافقهای مجریه»[2] که نیازی به تأیید آن توسط مجلس سنا نیست، روی می‌آورد.

ولی تفاوت عمده بین نقش رئیس‌جمهور در صحنه دیپلماسی و امور

1. Treaty of Versailles
2. Executive Agreement

داخلی آن است که او به طور استراتژیکی از موقعیت بسیار قوی‌تری در امور خارجی در مقایسه با امور داخلی برخوردار بوده‌است. نقش او به عنوان رهبر ملی در حوزه سیاست خارجی بسیار قوی است و ادعایش به عنوان نماینده کل کشور در برابر نیروهای منطقه‌ای داخلی به او قدرت ترغیبی فراوانی می‌بخشد. به عنوان رئیس جمهور، او فقط تصمیمات در امور مربوط به سیاست خارجی را اتخاذ می‌نماید و یک تمایل طبیعی وجود دارد که باید او را در این حوزه آزاد گذاشت. البته این بدان معنا نیست که تصمیمات او به چالش کشیده نخواهد شد. در حقیقت در بعضی از دوایر به سختی با او مخالفت می‌شود، ولی در نگرش عمومی یک پیش فرض وجود دارد و آن این است که باید از رئیس‌جمهور در ارتباط با این گونه امور حمایت گردد. احساسات وطن‌پرستی که می‌تواند در سیاست بسیار قوی آمریکا باشد موجب تقویت این نگرش می‌شود که از رئیس‌جمهور زمانی که تحت حملات کشورهای خارجی قرار می‌گیرد باید حمایت گردد. بنابراین امکان آزادی بیشتر رئیس‌جمهور در این حوزه تا حدی به دلیل قدرت واقعی و نه قانونی او است و تا حدی هم به علت قدرت اولیه رئیس‌جمهور که آغاز کارش مبتنی بر آن می‌باشد. بعلاوه، در حوزه سیاست خارجی، قدرت نهادی رئیس جمهور بیشترین وزن را همراه دارد. در امور داخلی، رئیس‌جمهور باید بیشتر نقش میانجی بین منافع رقبا را ایفا نموده و ماشین تصمیم‌گیری رئیس‌جمهوری با ساختار گروههای منفعتی پیوند نزدیکی دارد. البته گروههای منفعتی در امور خارجه نیز وجود دارند که بعضی از آنها بسیار مهم هستند ولی نقش آنها در مقایسه با امور داخلی بسیار کمتر می‌باشد. از این رو، اطلاعات و نصایحی که رئیس جمهور از مشاورین کاخ سفید خود، اعضای کابینه و مقامات دریافت می‌نماید از اهمیت بیشتری در مقایسه با امور داخلی برخوردار است. بنابراین بیشترین تفاوت بین سیاست داخلی و خارجی، قدرت بالقوه رئیس جمهور است که اگر کشور را درگیر یک اقدام خارجی نماید، تغییر جهت و یا

مقابله با آن بی‌نهایت مشکل خواهد بود. قدرت رئیس‌جمهور به عنوان فرمانده کل نیروهای مسلح، مثال بارز این موضوع است. با برخورداری از قدرت ارسال لشگریان آمریکا به خارج از کشور و یا حتی درگیر کردن آنها در یک خصومت، کنگره و مردم را در برابر یک اقدام انجام شده قرار داده که یا علیه اقدام رئیس‌جمهور موضع گرفته که در این صورت احتمال به خطر انداختن جان سربازان خود را افزایش داده و یا این که از او حمایت نمایند. این امر هنوز در شرایط اضطراری، با وجود قطعنامه‌های قدرت جنگی سال ۱۹۷۳، از حقیقت بیشتری برخوردار است.

تبصره الحاقی بیست‌ودوم به قانون اساسی

رشد قدرت رئیس‌جمهوری در قرن بیستم، به خصوص در دوره سالهای ۴۵_۱۹۳۲، حجم وسیعی از انتقادات و تقاضاها را درباره کاهش قدرت او نسبت به خود جلب نمود. دو جبهه بزرگ حمله علیه قدرت روزافزون رئیس‌جمهور پدیدار گشت که اولی تحت عنوان «تبصره بریکر»[1] که با شکست مواجه گشت ولی دومی در تلاش خود با الحاق تبصره ۲۲ به قانون اساسی موفق گردید. هدف تبصره ۲۲ محدود کردن دوره تصدی رئیس‌جمهور محبوب بود. طول دوره تصدی رئیس‌جمهوری یک عامل تعیین کننده مهم در قدرت و نفوذ او محسوب می‌شود. یک رئیس‌جمهور در حال تصدی از یک موضع بسیار قوی، ولی هر چند آسیب‌پذیر، در دست‌یابی به نامزدی دوباره در انتخابات بعدی برخوردار است. همان‌گونه که مشاهده کردیم، توانمندی رئیس‌جمهور در جلب موافقت نسبت به خط‌مشی‌هایش خیلی زیاد بستگی به عوامل متعددی که شامل استفاده از مقام خود به عنوان رهبر حزبی و ملی و قدرت اساسنامه‌ای دارد. زمانی که دوره خدمتش رو به پایان است طبیعتاً بسیاری از منابع قدرتش را از دست خواهد داد.

1. Bricker Amendment

خیلی سریع فردی دیگر جای او را در حزب خواهد گرفت و حامیان رئیس‌جمهور را خلع سلاح خواهد نمود. این یک واقعیت است که حتی در اواخر دوره تصدی خود در مقام رئیس‌جمهوری، هنوز از موقعیت کاملاً خوبی در اِعمال نفوذ قابل توجه در حزب برخوردار خواهد بود. به خاطر بیاوریم که چگونه رئیس جمهور جانسون قادر بود که برنامه‌های حزبی را در کنوانسیون سال ۱۹٦۸ در شیکاگو تحت تأثیر نفوذ خود قرار دهد در حالی که توانمندی او در کسب حمایت کنگره از خط‌مشی‌هایش در اواخر دوره خدمتش کاهش یافته‌بود. بنابراین نفوذ یک رئیس‌جمهور در صورت وجود احتمال شرکت مجدد در انتخابات افزایش خواهد داشت. با توجه به قدرت و پرستیژ فزاینده رئیس‌جمهور یک وحشت مستمر در طول تاریخ این اتحادیه وجود داشته و آن این بوده است که یک رئیس‌جمهور قوی ممکن است سعی نماید خود را با انتخابات مکرر به یک رئیس‌جمهور همیشگی تبدیل نموده و از موقعیتی نه چندان متفاوت از یک دیکتاتور برخوردار گردد. هر چند که این عقیده ممکن است غیر واقعی به نظر رسد، ولی این ترس همیشگی با رشد قدرت رئیس‌جمهور در قرن بیستم افزایش یافته‌است. تصمیم بنیان‌گذاران قانون اساسی این بود که چیزی در آن سند مکتوب نیاورند که دوره خدمت رئیس‌جمهور را محدود نماید، ولی جرج واشنگتن که می‌توانست به طور مادام‌العمر رئیس جمهور باشد بعد از پایان دوره دوم رئیس جمهوری خویش از نامزدی دوباره برای این مقام خودداری نمود و به وضوح خطر طولانی شدن دوران تصدی را متذکر گردید. این نگرش دو دورهٔ خدمت به طور سنتی تثبیت و عرف گردید و تا سال ۱۹٤۰ ادامه داشت. هر چند آن رؤسای جمهوری که در دو دوره متوالی انتخاب شدند امید دوره سومی را هم در سر می‌پروراندند، با این وجود هیچ یک از آنها موفق نگردیدند، تا این که «فرانکلین دی روزولت»، فردی که از محبوبیت بی‌بدیلی در یک زمان بسیار متشنج (جنگ دوم‌جهانی) برخوردار بود، برای بارسوم و سپس دوره چهارم در انتخابات شرکت

کرده و پیروز نیز گردید. این موفقیت بزرگ همراه با وحشتی که سیاست‌های روزولت ایجاد نموده بود، بعد از پایان جنگ جهانی دوم، موجب تقاضای کاهش قدرت رئیس‌جمهوری گردید. هشتادومین کنگره تحت سلطه جمهوری‌خواهان در سال ۱۹٤۷، الحاق تبصره‌ای به قانون اساسی را پیشنهاد نمود که طبق آن دوره تصدی رئیس جمهوری به دو دوره محدود می‌گردید. این الحاقیه به قانون اساسی تحت عنوان تبصره ۲۲ در سال ۱۹۵۱ به تصویب رسید. تبصره مذکور موجب کاهش نفوذ و اقتدار رئیس‌جمهور در دوره دوم تصدی پست رئیس‌جمهوری خواهد گردید، زیرا این تبصره هر احتمالی را که او ممکن است برای بار سوم خود را کاندیدای رئیس‌جمهوری کند، خنثی می‌نماید. همچنین این الحاقیه ممکن‌است به‌طور بالقوه اثر فراوانی را روی دوره تصدی معاون رئیس‌جمهور داشته‌باشد که به پست رئیس‌جمهوری دست یافته است. یک معاون رئیس جمهور که بیش از دوسال باقی‌مانده دوره رئیس‌جمهوری به او واگذار گردیده (ظاهراً حتی اگر هم فقط چند ساعت بیشتر) نمی‌تواند بیش از یک دوره دیگر به این پست دست یابد. تقریباً به محض آنکه برای آخرین دوره انتخاب گردید، گمانه‌زنی درباره جانشین او قوت خواهد گرفت. تلاش دیگری در محدود نمودن قدرت رئیس‌جمهور ابتدا توسط سناتور جان‌بریکر از ایالت اوهایو در سال ۱۹۵۱، در کنگره صورت پذیرفت. او الحاق تبصره‌ای را به قانون اساسی پیشنهاد نمود که براساس آن، «موافقتنامه‌های مجریه»[1] توسط رئیس‌جمهور نیز همچون مقاوله‌نامه نیازبه تصویب مجلس سنا داشته باشد و اطمینان حاصل گردد که قراردادهای خارجی قابلیت اجرایی نداشته مگر پس از تصویب $\frac{۲}{۳}$ قانون‌گذاران فدرال، که نظیر سایر قوانین، باید تابع محدودیتهای قانون اساسی باشد. اصلاحیه‌های پیشنهادی بریکر با اشکال متعددی در کنگره مطرح گردید و یک اصلاحیه خیلی کمتر محدود کننده توسط سناتور والتر جرج در سال ۱۹۵٤ پیشنهاد گردید، ولی

---

1. Executive agreement

هیچ یک از این تبصره‌های پیشنهادی موفق به دریافت آرای لازم کنگره نگردیدند.

قدرت رئیس‌جمهوری

رئیس‌جمهوری مرکز ثقل سیاسی در آمریکا است، یک نهادی که قدرت عظیمی را در دستان یک فرد متمرکز می‌نماید ولی همزمان او را در معرض تحقیرهای حاصله از شکست کامل نیز قرار می‌دهد. رئیس جمهوری یک نقطه تنها در یک دریای بزرگی از نیروهای سیاسی مستمراً در حال تلاطم و تغییر و با ماهیتی بی‌نهایت گوناگون قرار دارد که رئیس جمهور را دائماً در معرض تهدید به محاصره و ضایع شدن قرار می‌دهند. ولی او همزمان در مکانی قرار دارد که این مکان مرکز ثقل اقتدار با ثباتی است که او را حداقل برای مدتی به یک نیروی قالب، هادی و مبتکر تبدیل می‌نماید. ولی رئیس‌جمهور در سال ۱۹۷٤، در پایین‌ترین سطح قدرت خود بود. اثر منفی جنگ ویتنام بر روی جامعه آمریکا همراه با حادثه «واترگیت»، ایمان آمریکاییان را نسبت به قانون اساسی خود متزلزل ساخت و باعث گردید که توجه دقیقی به رابطه بین کنگره و رئیس‌جمهور که در مرکز ثقل نظام حکومتی قرار دارد، معطوف دارند. استعفای رئیس جمهور نیکسون، آن هم درست در زمانی که مانع از اقدام استیضاح او گردد و محکومیت قضایی بعضی از قدرتمندترین اعضای کابینه و آشکار گردیدن فعالیت‌های لایتناهی جنایی و خلاف کارکنان حکومتی، این ادعای رهبران کنگره را قوت بخشید که رئیس‌جمهور غیرقابل کنترل گردیده و باید تابع یک کنگره پویا گردد. از نقطه نظر خارجیان شاید مهمترین جلوه این واقعه در تاریخ آمریکا این حقیقت است که نظام اساسنامه‌ای و سیاسی در برابر این حوادث خارق‌العاده خود را حفظ نموده و توانسته خلافکاران رده بسیار بالا را قدرتمندانه حذف نماید. هیچ نظام حکومتی دیگری، مگر چندتایی در جهان، نمی‌توانسته‌اند اقدامات خلاف مقامات دارنده قدرت را این چنین برملا نموده و بدون توسل به خشونت و صرفاً

با استفاده از شیوه‌های قانونی مناسب، این خلافکاران حکومتی را از مسند قدرت خلع نماید. ولی طبیعتاً این اتهامات واکنش شدیدی را علیه آنچه که «آرتور اشلیزنگر»[۱] آن را رئیس‌جمهورالسلطنه[۲] نامید در بر داشت. اما آرزوی کاهش قدرت رئیس‌جمهوری یک واکنش ساده‌لوحانه در برابر یک وضعیت بی‌نهایت پیچیده بود. موضوع «واترگیت» هر چند که البته غیر قابل اجتناب نبود، ولی بیانگر وجود این واقعیت در ذات روندی است که طی آن یک قانون اساسی قرن هجدهم تحت شرایط قرن بیستم به تکامل می‌رسید. بدون تردید علت اصلی حادثه «واترگیت» منش رئیس‌جمهور نیکسون و اطرافیان او بود ولی برای فهم بهتر علل اساسی آن، ضروری است که حادثه را در قالب روندهای درازمدت در نظام سیاسی آمریکا جویا شویم. نظام سیاسی آمریکا بی‌نهایت پیچیده است. این نظام در پاسخ به نیاز جامعه‌ای که به سرعت تحت شرایط کاملاً بی بدیلی در حال گسترش بود، به تکامل تدریجی دست یافته است. در مقایسه با سایر کشورها، ایالات متحده در یک محیطی نسبتاً مساعد قادر به تأسیس خود به عنوان یک جامعه باز با امکان گسترش، یک جامعه غنی و جامعه‌ای که در بیشتر سالهای قرن نوزدهم خود را از درگیریهای بیرونی حفظ نموده تا بتواند به حل مشکلات سکونت‌های جدید و رشد قاره تحت شرایطی مساعد بپردازد. در نتیجه، نظام سیاسی ظهور یافته در انجام بعضی از امور بسیار موفق و در مواجه با امور دیگر بسیار ناکار آمد جلوه نموده است. ساختار سیستم انتخاباتی، احزاب، گروههای فشار و تشکیلات کنگره همه اینها کاملاً منطبق با وظایف و بازتاب منافع و عقاید گروههای بی‌شماری در سراسر کشور شده به گونه‌ای که تلفیق این منافع ظهور سیاست مصالحه را که غالباً نمایانگر پایین‌ترین مخرج مشترک افکار منافعی است، آسانتر می‌سازد. این نظام به عنوان یک مکانیزم برای چنین هدفی در جهان مدرن بی‌بدیل بوده است. ولی سوی دیگر سکه آن است که سیاست مصالحه در بسیاری

---

1. Arthur M. Schlesinger
2. Imperial presidency

از حوزه‌ها بسیار موفق است ولی به طور بالقوه در حوزه‌هایی که به یک سیاست هماهنگ شده مستمر نیاز دارد، فاجعه‌آمیز می‌باشد. سیاست مصالحه و وفاق به گروههای منفعتی فرصت به تعویق انداختن تغییرات عمده در سیاست‌های نهایی را فراهم می‌آورد. با این شیوه، اقلیت‌ها می‌توانند از خود در برابر حملات دیگر گروهها دفاع نموده و همزمان با حق وتوی سایر گروههای اقلیت در ارتباط با اقدامات جدال‌انگیز مواجه گردند. نظام سیاسی در رویارویی مستقیم با برخورد منفعتی، به جای این که به حل چنین اختلافاتی قادر باشد، فقط قادر به کنار گذاشتن آنها است. رئیس جمهور و دیوان عالی می‌توانند فشار قابل توجهی را اعمال نمایند و با اقدامات جسورانه رهبری، ممکن است بعضی مواقع، قادر به حل سیاسی مشکل بشوند و این توانمندی محصول استقلال نسبی آنان از مبارزات پلورالیستی و همچنین برخورداری از پرستیژ پُستی است، ولی در این فرایندگاهی اوقات خود را تحت بی‌رحمانه‌ترین حملات خواهند یافت. توانمندی آنها در استفاده از این رهبری خود بستگی به سطح جسارت و مهارت آنان و همچنین ماهیت عوامل نهادی که آنها را احاطه می‌نماید دارد.

محدودیتها بر روی قدرت رئیس‌جمهور قابل توجه است. رئیس‌جمهور در حوزه سیاست خارجی از قدرت فراوان برخوردار است، ولی وضعیت با توجه به حوزه سیاست داخلی متفاوت است. کنگره ممکن است، رئیس‌جمهور را در ارتباط با اموری که به نظر او از ضروریات حفظ منافع ملی است، ناکام گردانیده، ولی در به تصویب رساندن لوایح پیشنهادی کم اهمیت یا با اهمیت خود موفق باشد. رئیس جمهور، در تعقیب یک خط‌مشی جسورانه مربوط به امور داخلی، نیازمند تعهدی جدی و همه جانبه و کاریزمایی می‌باشد که بتواند او را قادر به دست‌یابی اهداف خود در آن خط‌مشی نماید. یک جان. اف. کندی قادر است از همه جذابیت خود در رابطه‌اش با کنگره و مردم استفاده نماید و سپس شاهد شکست عجیب خود باشد. یک جانسون از همه قدرت معامله‌گری خویش در

تصویب برنامه‌های بزرگ در کنگره استفاده می‌نماید، ولی شاهد محو فعالیت‌های خود در پیچیدگیهای غیر قابل تصور ترتیبات اجرایی در دست‌یابی به تأیید کنگره می‌گردد. یک آیزنهاور، غیر مُصر در معرفی برنامه‌های داخلی، می‌تواند خود را به میدان گلف بکشاند. یک نیکسون قادر است خود را، به دور از جهان، منزوی نماید. برای همه این رؤسای جمهور، وسوسه اختصاص بیشتر وقت و تلاش خود به سیاست خارجی تقریباً غیر قابل مقاومت می‌گردد.

ریشه‌های این وضعیت را باید در توسعه نهادی و سیاسی که روندی غالب در قرن بیستم بود، جویا گردید. در این دوره، تمرکزگرایی وسیع اقتدار حکومتی و افزایش اختیارات و کارکرد حکومت فدرال شکل گرفت. به دنبال آن اختیارات قانونی و نقش رئیس‌جمهور در این دوره گسترش یافت. از این رو، این حکومت فدرال و رئیس جمهور است که مردم آمریکا به طور فزاینده جهت حل مشکلات جامعه خود به آن روی می‌آورند. ولی همزمان با حدوث تمرکز اختیارات قانونی و اساسنامه‌ای رئیس‌جمهوری یک تمرکززدایی قدرت سیاسی نیز در حال رشد بوده به گونه‌ای که استفاده از کاربرد مؤثر اقتدار موجود پیش از پیش مشکلتر گردیده است. امروزه مهمترین حقیقت در حکومت آمریکا، افزایش تمرکز اختیارات حکومتی بدون افزایش تمرکز قدرت سیاسی لازم است. از این رو، پایگاه قدرتی رئیس جمهور به عنوان تجسم ملی سیاسی در کشور به طور جدی رو به ضعف نهاده است. کنگره هر چه بیشتر محل تجمع نمایندگان و سناتورهایی گردیده که خود را متعهد به حمایت از رئیس‌جمهور، حتی زمانی هم که رهبر حزبی آنها است، احساس نمی‌کنند. این تمرکززدایی در اقتدار سیاسی، پایان نظام سرپرستی می‌باشد که با تکامل «دولت رفاه»[1] و محو سیاست ماشینی و معرفی انتخابات اولیه شروع شده است. همه پایگاههای ساختار منسجم سیاسی که در ارتباط با مسایل قرن سیاسی نوزدهم نسج یافته بود، حذف گردیده؛ اما

1. Welfare State

ساختارها توسط هیچ اصل منسجم سازمان‌دهنده سیاسی دیگر جایگزین نگردیده است. یک رئیس جمهور با منش قوی قادر به رویارویی و تحمیل اراده با اتکا به نیروی محض منش خود بر روی نظام خواهد بود، و یک رئیس جمهور ضعیف برای حفظ خود به شیوه‌های دیگر متوسل می‌گردد.

سرانجام، تغییرات تشکیلاتی که از سال ۱۹۳۹ جهت کمک به رئیس‌جمهور در تلاش ارتباطی خود با کنگره و هماهنگ نمودن زیرمجموعه‌اش به وجود آمده به انزوای هر چه بیشتر رئیس‌جمهور از زندگی روزمره سیاسی کشور منجر گردیده است. ماشین اداره کاخ سفید می‌تواند یک وسیله سیاسی حیاتی در اختیار رئیس‌جمهوری باشد که به وسیله آن تلاش ملی را جهت اجرای خط‌مشی‌های خود هدایت نماید، و از سوی دیگر، دیواری بین رئیس‌جمهور و آنهایی که به صورت قانونی خواهان نفوذ بر او هستند، گردد. همه این عوامل در درازمدت و کوتاه‌مدت، سازمانی و یا شخصی، در دوره سالهای ٤ـ۱۹۷۱ با هم ترکیب گردیده تا وضعیتی را به وجود آورند که رئیس‌جمهور از زندگی سیاسی پیرامون خود منزوی گردیده و تنها بماند و در نتیجه دستیاران نزدیک او به رفتاری اقدام نمایند که به محکومیت و احکام زندانی برای آنها و استعفا برای رئیس‌جمهور منجر گردد. بنابراین، مسأله اصلی نظام سیاسی در آمریکا این نیست که رئیس‌جمهور بیش از حد قدرتمند است، بلکه قدرت او بیش از حد کم است و هم بیش از حد غیرقابل کنترل.

فصل هشتم

سیاست و مدیریت اجرایی

ما تاکنون در این کتاب، توجه خود را عمدتاً معطوف به مانورها و عملکردهای پیچیده‌ای نموده‌ایم که مربوط به فرموله نمودن خط‌مشی‌هایی می‌گردد که شامل مراحل گوناگونی از فرایند انتخاباتی تا مرحله‌ای که رئیس جمهور و کنگره تصمیمات اقتدارآمیز خود را صادر می‌کنند، می‌شود. همه اینها فعالیت‌های مهم سیاسی هستند ولی ما در این فصل توجه خود را به حوزه‌ای معطوف خواهیم داشت که در آن اِعمال نفوذ سیاسی هر چند خیلی آشکار نیست ولی به همان اندازه از اهمیت برخوردار است. واژه مدیریت ممکن است تداعی‌کننده این معنا باشد که مجری تصمیماتی است که در جایی دیگر اتخاذ می‌گردد و بعضی از مسؤولین خدماتی و اصلاحگرا در گذشته استدلال نموده‌اند که سیاست و مدیریت اجرایی باید در دو بخش کاملاً متمایز از یکدیگر قرار گیرند. طبق این دیدگاه، بخش خدماتی باید وسیله‌ای خنثی در دستان سیاستمداران انتخابی دمکراتیک بوده و خود نباید نقش تعیین خط مشی داشته باشد. تلاشهایی در ایالات متحده جهت اجرای این دیدگاه، به خصوص آژانسهایی که از کارکرد نظارت و کنترل در حوزه صنعت و تجارت برخوردارند انجام پذیرفته است. طرفداران این دیدگاه استدلال می‌نمایند به محض آنکه اهداف آنان مشخص گردید تنها کارکرد بوروکراسی پیگیری تصویب و اجرای این اهداف با حداکثر کارآمدی و به دور از ملاحظات سیاسی و منافع شخصی

است که می‌تواند رفتار مجریان را تحت تأثیر قرار دهد.

ولی این دیدگاه ساده درباره ماهیت مدیریت اجرایی با واقعیت منطبق نیست. قوه مجریه در بسیاری از سطوح عمیقاً درگیر سیاست است. بسیاری از لوایحی که سرانجام به قانون تبدیل گردیدند، ابتدا در وزارتخانه‌ها و آژانسهای حکومتی و البته با اطلاع کامل گروههای فشار و اعضای کنگره فرموله شده و ممکن است این عوامل تلاش نمایند که اجرای آنرا در همان مراحل اولیه تحت تأثیر قرار دهند. شیوه‌ای که باید اختیارات مندرج در قانون اساسی و مصوبات کنگره‌ای بر اساس آن اعمال گردد ممکن است تأثیر قابل توجهی در اجرای عملی این خط‌مشی‌ها داشته باشد، زیرا تشخیص چگونگی اعمال قوانین ناگزیر در اختیار مجریان است. مقامات اجرایی تشکیل دهنده مدیریت ممکن است تلاش نمایند که رفتار اعضای کنگره را، به خصوص در زمینه اختصاص بودجه به حوزه خود، تحت تأثیر قرار داده و متقابلاً در اجرای وظایف خود به طور گریزناپذیر متأثر از آن باشند، ولاجرم به طور آشکار خود را درگیر فعالیت‌های سیاسی نمایند. بعلاوه، وزارتخانه‌های حکومتی ممکن است در نقاطی که منافع وزارتخانه‌ای و یا موکلین آنها در تضاد با یکدیگر قرار گیرد، سخت در برابر هم صف‌آرایی نمایند و این امر حتی در درون یک وزارتخانه نیز ممکن است صادق باشد. از این رو، این عقیده که می‌توان آژانسهای مدیریت اجرایی را از درگیری در مسایل سیاسی منفک نمود خوش خیالی است، زیرا در آمریکا عوامل متعدد اجتماعی و سیاسی وجود دارد که سطح درگیری مقامات حکومتی را در امور سیاسی افزایش می‌دهد.

بنابراین، تقاضای ایجاد یک نیروی مستمر و قدرتمند به منظور ایجاد کارآمدی در حکومت مطرح است. و باید اعتراف گردد که تاحدی این تقاضا که مدیریت اجرایی باید از سیاست جدا گردد، موجب ارتقای کیفی در عملکرد بوروکراسی حکومت فدرال گردیده است. اما تا چه حد باید مدیریت اجرایی را

از سیاست جدا کرد؟ اگر ماشین اجرایی بیش از حد از میدان مبارزات سیاسی فاصله گیرد آیا نسبت به نیازها و آرمانهای مردم بی تفاوت نمی‌گردد؟ آیا نباید در یک جامعه دمکراتیک بخش خدماتی نماینده همه و یا سخنگو [پاسخگو] به همه منافع و دیدگاههای متفاوت موجود در جامعه باشد؟ اگر قرار است که رئیس جمهور خط‌مشی‌های خود را به طور مؤثر به اجرا در آورد آیا لازم نیست که مجریان نسبت به رئیس جمهور و سیاست‌هایش از شور و هیجان برخوردار باشند؟ این اختلاف بین کارآمدی تکنیکی و دمکراسی در عملکرد ماشین حکومتی قابل مشاهده است و سطح دقیق توازن حاصله بین این دو مقوله موضوع مورد بررسی در این فصل را تشکیل می‌دهد.

ساختار مدیریت اجرایی

ویژگیهای مهم نظام سیاسی آمریکا که تاکنون شاهد چگونگی تأثیرگذاری آنها بر هر یک از جلوه‌های ساختاری بوده‌ایم دارای اثرات مهمی نیز در سازماندهی و عملکرد قوه مجریه حکومتی بوده است. در حقیقت مدیریت اجرایی به جای ارائه یک تصویری از ماشین مدیریتی منسجم و سلسله مراتبی و کاملاً هماهنگ شده، از یک ساختار غیر متمرکز، پراکنده برخوردار بوده و از این رو بعضی‌ها ممکن است ذکر نمایند که تقریباً حالتی از آنارشیسم بر مدیریت اجرایی حاکم است. تفکیک قوا، آن طوری که در قرائت آمریکایی آن تجلی یافته است به جای آنکه موجب خلق یک مدیریت اجرایی تابع اراده رئیس‌جمهور گردیده باشد، در عمل آنرا در اختیار کنگره قرار داده و باعث دخالت روزمره کنگره در عملکرد مدیریت اجرایی گردیده است. ساختار نظام فدرالی ایجاب می‌نماید که مدیریت اجرایی فدرال باید با مقامات محلی و ایالتی در سرتاسر قاره هماهنگ باشد. این امر موجب می‌گردد که عملکرد ماشین حکومت فدرال تحت تأثیر فشارهای گوناگونی قرار گیرد که از سوی انبوه کارگزاران داخلی که اکثراً

خارج از واشنگتن مشغول انجام وظیفه بوده اعمال می‌گردد. همچنین، مجریان فدرال مجبور به هماهنگ‌شدن با سناتورها، نمایندگان مجلس، فرمانداران و سیاستمداران ایالتی و محلی هستند که با هجوم خود به پایتخت، خواهان آشنایی هر چه بیشتر رئیس جمهور و زیرمجموعه‌اش با نقطه نظرات خود می‌باشند. در حقیقت، کثرت‌گرایی سیاست در آمریکا به اندازه کافی در ساختار و عملکرد مدیریت اجرایی منعکس است. تشکیلات اجرایی حکومت فدرال به سه گروه وسیع تقسیم شده‌است که عبارتند از: دوایر اجرایی و آژانس‌های مربوطه، آژانس‌های مستقل، بنگاههای حکومتی.

دوایر اجرایی

همان‌طوری که مشاهده گردید کابینه رئیس‌جمهوری عمدتاً تشکیل شده از وزرای وزارتخانه‌های اجرایی که هسته ادارهٔ اجرایی را به وجود می‌آورند و تحت بیشترین کنترل رئیس‌جمهور قرار دارند. تعداد این افراد با گسترش کارکرد حکومت به تدریج افزایش یافته است. حکومت فدرال در سال ۱۷۸۹، با وزارتخانه‌های خارجه، خزانه‌داری و جنگ رسماً کار خود را شروع نمود. واشنگتن، رئیس‌جمهور آمریکا و دادستان کل را نیز در کابینه عضویت بخشید ولی وزارت قضایی تا سال ۱۸۷۰ تأسیس نگردیده بود. در سال ۱۷۹۸، وزارت دریایی به کابینه اضافه گردید و از زمان تأسیس خود تبدیل به مرکز رقابتهای داخلی در برابر وزارت جنگ گردیده است. پیدایش نیروی هوایی در قرن بیستم به عنوان یک وزارتخانه جدا از ارتش تا سال ۱۹۴۷ به رسمیت شناخته نشده بود ولی دو سال بعد سه وزارتخانه نظامی فوق‌الذکر تابع وزارتخانه جدیدالتأسیس دفاع گردیدند. وزیر دفاع یکی از اعضای کابینه گردید و هر چند که هر یک از وزارتخانه‌های نظامی عنوان خود را حفظ نمودند و وزیری در رأس خود دارند، ولی این مقامات در کابینه عضویت ندارند. وزیر اداره پست در سال ۱۸۲۹، عضو

کابینه گردید، در حالی که اداره پست خود در سال ۱۸۷۲ تبدیل به یک وزارتخانه تمام عیار اجرایی شد. اداره پست در سال ۱۹۷۱، به یک بنگاه حکومتی تبدیل گردید و وزیر اداره پست دیگر از یک مقام کابینه‌ای بر خوردار نیست. سایر وزارتخانه‌های تأسیس گردیده در قرن نوزدهم عبارت بودند از: وزارت کشور در سال ۱۸٤۹ و کشاورزی در سال ۱۸۸۹. از آن زمان به بعد هفت وزارتخانه دیگر افزون بر وزارت دفاع به وجود آمده‌اند که منعکس کننده گسترش عظیم کارکرد حکومتی می‌باشد. وزارت بازرگانی و کار در سال ۱۹۰۳ تأسیس گردید و سپس در سال ۱۹۱۳ تقسیم به وزارت بازرگانی و وزارت کار گردید. فعالیتهای حکومتی در ارتباط با خط‌مشی‌های مربوط به برنامه نوین رئیس‌جمهور روزولت در خلال دهه ۱۹۳۰، به معنی خلق آژانسهای متعدد و کمیسیون‌هایی بود که بعضی از آنها کاملاً در حوضه قوه مجریه قرار داشت و بعضی دیگر تا سطح زیادی مستقل از آن، اما هیچ وزارتخانه‌ای در طول این دوره شکل نگرفت. ولی در سال ۱۹۵۳، بسیاری از آژانسها که جهت نظارت و اجرای امنیت اجتماعی و برنامه‌های رفاهی به وجود آمده بود همگی در یک وزارتخانه تحت عنوان وزارت بهداشت، آموزش و رفاه ادغام شدند. این وزارتخانه در سال ۱۹۸۰، به دو وزارتخانه دیگر به نامهای وزارت خدمات بهداشتی و بشری و وزارت آموزشی تقسیم گردید. گسترش بیشتر مسؤولیت‌های حکومت فدرال منجر به خلق وزارت مسکن و شهرسازی در سال ۱۹٦۵، وزارت حمل و نقل در سال ۱۹٦٦ و وزارت نیرو در سال ۱۹۷۷ شد. وزارت امور نظامیان کهنه‌کار در سال ۱۹۸۹ به وجود آمد.

دستیابی به مقام کامل وزارتخانه‌ای با دارا شدن یک کرسی در کابینه، برای بسیاری از وزارتخانه‌ها پایان یک فرایند طولانی خلق و یکی شدن آژانسها، دوایر و بعضی مواقع بخشی از سایر وزارتخانه‌ها و آژانسهای اجرایی مستقل است که تحت نظارت مستقیم رئیس جمهور می‌باشد. بعضی از وزارتخانه‌ها یک فرایند پیچیده رشد را طی کرده، به عنوان مثال، اداره کار در سال ۱۸۸٤ به عنوان بخشی

از وزارت کشور به وجود آمد. این اداره بعدها تبدیل به یک آژانس مستقل گردید ولی نه در سطح و جایگاه یک وزارتخانه تمام عیار. از این رو در هر زمان خاص تعدادی از آژانسهای مهم ممکن است خارج از ساختار وزارتخانه‌ها با ریاست یک مدیر یا مجری پاسخ‌گو به رئیس جمهور و نه مقامات کابینه‌ای مشغول به کار باشند. بعضی از این اداره‌ها، نظیر اداره «فضا و هوانوردی ملی»[1]، بسیار بزرگ هستند. بعضی مواقع تلفیق اداره‌ها در یک وزارتخانه متمایل به ساده‌سازی ساختار کلی اداره اجرایی می‌شود، ولی همیشه تعدادی از این گونه آژانسهای مستقل و یک فشار مستمر در ایجاد اداره جدید به منظور حل مسایل خاص که به تدریج شکل می‌گیرند، وجود دارد. وزارتخانه‌ها در شکل از یک الگوی سلسله‌مراتبی با یک وزیر در رأس آن همراه با پشتیبانی یک معاون یا قائم‌مقام برخوردار است. دستیاران وزراء در رأس بخشهای عمده وزارتخانه قرار دارند و در سطوح پایین‌تر واحدهای اجرایی وزارتخانه تحت نظر یک رئیس یا مدیر هستند. این سطح از اداره‌ها حلقه حساسی در بخش اجرایی را تشکیل می‌دهد. بسیاری از رؤسای دوایر اجرایی، کارمندان حرفه‌ای بوده در حالی که در سطوح بالاتر تقریباً همگی از منصوبان سیاسی هستند. با این وجود، رؤسای دوایر هدف فشارهای سیاسی اعضای کنگره یا گروههای منفعتی قرار می‌گیرند، زیرا در این سطح است که تصمیمات مهم عملیاتی اتخاذ می‌گردد. در حقیقت به نظر می‌رسد که زنجیره صدور حکم مستقیم از بالا به پایین غلط‌انداز باشد. در غالب موارد، رئیس‌جمهور قادر به قبولاندن نظر خود بر زیرمجموعه‌های خویش در وزارتخانه‌ها است مشروط بر این که از وقت، انرژی و اطلاعات ضروری برای چنین اقدامی برخوردار باشد. ولی روشن است که او نمی تواند در آن واحد در همه جا حضور داشته باشد، اما کابینه از ماهیتی برخوردار است که کنترل مؤثر آن را غیر ممکن می‌سازد. بعضی از رؤسای جمهوری اختلاف درون اداره اجرایی را دامن می‌زنند

1. National Aeronautic and Space Aviation (NASA)

تا به این وسیله یکه تازی خود را در آن تضمین نموده و یا این که بتوانند مسایل سیاسی مورد مجادله را درون این ساختار مدیریتی به نفع نظرات خود حل نمایند. ولی، اختلافات به هیچ وجه محدود به رابطه بین وزارتخانه‌ها نیست. ساختار به ظاهر یکپارچه وزارتخانه فریب دهنده است. در عمل بسیاری از دوایر، هم رسماً و هم در عمل، نسبتاً مستقل از رده‌های بالای وزارتخانه هستند. دایره تحقیقات فدرال (اف بی آی) در وزارت قضایی و سپاه مهندسین در وزارت ارتش دو مصداق بارز هستند. کنگره با افزایش اختیارات و استقلال دوایر موجب پراکندگی قدرت در قوه مجریه گردیده است. با وضع مقرراتی کنگره اقتدارهای خاصی به رؤسای دوایر در اقدامات اجرایی مستقل از کنترل رئیس جمهور یا وزراء اعطا نموده است. اینها جزییات اقدامات اجرایی را تابع قوانین نموده که ممکن است عملکرد دایره اجرایی را متفاوت از سایر بخشهای غیر اجرایی وزارتخانه نماید و کنگره با تخصیص ریز بودجه برای برنامه‌ها، اختیار زیادی را در اختیار رؤسای دفتر اجرایی باقی نمی‌گذارد. کمیته‌های کنگره، و بویژه رؤسای آن، تمایل به برقراری رابطه مستقیم با دایره اجرایی وزارتخانه داشته و مسؤولین دایره اجرایی ممکن است از این رابطه با سناتورها و اعضای کنگره به عنوان یک اهرم سیاسی در برابر مقامات بالاتر خود در وزارتخانه استفاده نمایند. بنابراین، مسایل سیاسی موجود در اجرای سیاست‌ها ممکن است مانع رئیس جمهور و دستیاران نزدیک او در کنترل جزییات اقدامات ماشین اجرایی شود. اثرات پراکندگی قدرت سیاسی بر بخش اجرایی ممکن است تأثیر قابل توجه‌ای بر وزارتخانه‌هایی داشته باشد که از نظر تئوریکی قدرت رئیس‌جمهور در آن در اوج خود باشد. اثرات توزیع اقتدار و قدرت از این نیز گسترده‌تر می‌شود، زیرا کنگره در بسیاری از حوزه‌های اجرایی مهم و حیاتی حکومتی عمداً با تأسیس آگاهانه آژانسهایی نظیر کمیسیون‌های مستقل نظارت و کنترل که تا حد زیادی رها از نظارت قوه مجریه است، قدرت رئیس جمهور را کاهش داده است.

کمیسیون‌های مستقل نظارت و کنترل

کمیسیون‌های نظارت و کنترل به عنوان رکن چهارم ولی فاقد ریاست در حکومت ایالات متحده توصیف گردیده است. این هیأتهای مهم مقتدر درون قوه مجریه قرار داشته ولی بخشی از آن نیستند. این اداره‌ها کارکرد خود را بر اساس قوانین مقرر انجام داده ولی دارای نوعی رابطه بسیار پیچیده، رسمی و غیررسمی با رئیس‌جمهور و کنگره بوده که بسیار متفاوت‌تر از روابط عادی در درون وزارتخانه‌های مجریه است. این کمیسیون‌ها از طیف وسیعی کارکردهای نظارت و کنترل در حوزه‌های گسترده‌ای از زندگی صنعتی و تجاری برخوردارند. این کارگزاران از قدرت تعیین نرخ برخوردار بوده، پروانه‌های ایستگاه رادیو و تلویزیون صادر می‌نمایند و نظارت بر اقدامات تجاری و روابط کارگری دارند. اولین کمیسیون نظارت و کنترل، کمیسیون تجاری بین ایالتی بود که در سال ۱۸۸۷ به منظور نظارت بر راه آهن تأسیس گردیده، ولی این کمیسیون در اوایل نهضت ضد کنترل و نظارت در سال ۱۹۹۵، همچون اداره هوانوردی کشوری، در سال ۱۹۷۸ منحل گردید. ولی کمیسیون‌های مهم نظارت و کنترل همچنان در انجام وظایف خود فعال هستند. کمیسیون دریایی فدرال بر عملکرد صنایع، حمل و انتقال دریایی نظارت داشته و نرخ باربری را تعیین می‌نماید. کمیسیون ارتباطات فدرال با امور پیچیده مربوط به ایستگاههای رادیو و تلویزیون و سایر رسانه‌های ارتباطی سر و کار دارند. کمیسیون تجاری فدرال نظارتی کلی بر تلاشهای تجاری دارد که دارای قدرت نظارت بر اقدامات غیرمنصفانه و تحدیدی تجاری، تبلیغات، ذکر مشخصات کالا و بسیاری از سایر جنبه‌های دیگر تجاری می‌شود. «هیأت ملی روابط کارگری» بر کل حوزه اختلافات جمعی و اقدامات اتحادیه‌های تجاری نظارت داشته و از اقدامات خلاف آنها جلوگیری می‌نماید. این ارگان رأی‌گیری‌های محرمانه جهت تعیین سخنگوی اتحادیه‌ها برقرار کرده و اختلافات قانونی بین آنها را سر و سامان می‌دهد. وسایل خدمات‌رسانی عمومی، تحت نظر

کمیسیون نظارت و کنترل انرژی هسته‌ای بوده و کل حوزه بانکداری و مالی تحت کنترل نظام ذخیره فدرال و کمیسیون ارز و امنیت قرار دارد. کنگره، قدرت نظارت و کنترل فراوانی را در ارتباط با زندگی اقتصادی کشور در اختیار کمیسیون‌های متعددی قرار داده که اقتدار خود را از طریق وضع قوانین توسط کنگره کسب نموده و از اینرو سطح پاسخگو بودن آنها به رئیس‌جمهور درهاله‌ای از ابهام قرار دارد. هر رئیس‌جمهوری مجبور است نگران نحوه کنترل زندگی اقتصادی مردم توسط این کمیسیون‌ها باشد. ولی او از چه قدرتی در برابر اینها برخوردار است؟ یک هیأت، به طور میانگین، پنج نفره که همه اعضای آن از طرف رئیس جمهور برای مدت معینی منصوب می‌شوند در رأس این کمیسیون‌ها قرار می‌گیرند. بنابراین زمانی که یک رئیس‌جمهور جدید قدرت را به دست می‌گیرد مواجه با مجموعه‌ای از آژانس‌هایی می‌گردد که رؤسای آنها توسط رئیس‌جمهور قبلی تعیین شده است. ممکن است دو یا سه سال وقت لازم باشد تا اینکه فرایند بازنشستگی آنان او را قادر به انتخاب اکثریت اعضای هر کمیسیون نماید. بعلاوه رئیس جمهور قدرت بر کناری این افراد را همچون وزارتخانه‌های اجرایی ندارد. دیوان عالی با حکمی که در سال ۱۹۳۵ در مورد «مجری‌هامفری در برابر ایالات متحده» صادر نمود، قضیه را، به این شکل مشخص نمود که رئیس‌جمهور روزولت حق برکناری یکی از اعضای «کمیسیون تجاری فدرال» را که توسط رئیس‌جمهور هوور منصوب گردیده بود، ندارد مگر به‌دلیل بی‌کفایتی، سهل‌انگاری در انجام وظیفه و یا عمل خلاف قانون. دادگاه دوباره در سال ۱۹۵۸ بر این دیدگاه صحه گذاشت. ولی همچنین، باید توجه داشت که تغییر و تحول در بین اعضای کمیسیون‌ها بسیار بالا است، از این رو، یک رئیس‌جمهور مجبور نخواهد بود که منتظر بماند تا اینکه همه اعضا دوره خدمتشان به پایان رسیده و پست آنها خالی گردد. یکی دیگر از محدودیت‌های حاکم بر رئیس‌جمهور قانون مکتوبی است که باید اعضای کمیسیون‌ها ترکیبی از هر دو حزب باشند. به چه دلیل کنگره

اداره‌هایی را برقرار نمود که دارای این حد از استقلال هستند؟ بدون تردید، انگیزهای متعددی در این رابطه وجود داشت. نقش علاقه برقراری محدودیت به روی قدرت فزاینده رئیس‌جمهور را در خلال دوره اقدامات نوین، زمانی که کمیسیون‌های عمده‌ای تأسیس گردیدند، نمی‌توان نادیده گرفت، هر چند که سایر دلایل پیچیده دیگری نیز وجود داشت. در یک معنا، کمیسیون‌های نظارت و کنترل پاسخی به نوعی از جامعه صنعتی نوین بود که نقش بدون سابقه حکومت در تنظیم امور اقتصادی یا صنعت خصوصی ایجاب می‌نمود. یک احساس دوری از ماشین حکومتی سنتی سه بخشی و همچنین خلق شیوه‌ای مبتنی بر الگوی سازمانی صنعتی در مواجه با این حقیقت بود که اینها به هیچ‌وجه صرفاً یک آژانس مجریه نبودند. نقش نظارت و کنترل این کمیسیون‌ها ایجاب می‌نماید که از قدرت قانون‌گذاری برخوردار بوده و از شیوه قضایی در تصمیمات خود بهره‌گیری نمایند، خواه این تصمیمات در موارد خاصی نفی گردند یا نگردند. این کمیسیون‌ها، همچنین، باید قواعد مصوب خود را به اجرا درآورده و ناظر بر آن باشند. بنابراین این کمیسیون‌ها، علاوه بر نقش اجرایی، به زبان قانون‌دانان، باید مجری نقش نیمه قانون‌گذاری و نیمه قضایی نیز باشند. این دلایل مقوم نقطه نظر آنانی است که معتقدند اگر قرار است که بخش اجرایی بتواند به طور مؤثر و عینی برخورد تکنیکی با مسایلی که عمدتاً تکنیکی هستند داشته باشد، باید آن را آغشته به سیاست نکرد. ولی این چنین امیدواری که از مواهب تصمیمات این کمیسیون‌ها بعضی‌ها بهره‌مند خواهند شد و بعضی‌ها محروم و اینکه این امر ممکن است کل جو اقتصادی کشور را تحت تأثیر قرار دهد، مرده به دنیا آمد. رؤسای‌جمهوری تلاشهای سختی نمودند که نظارتی بیش از آنچه که مورد نظر کنگره بود بر آنها داشته باشند. همان‌طوری که مشاهده نموده‌ایم تغییرات در ترکیب اعضای کمیسیون‌ها به نحوی است که رئیس‌جمهور در دوره تصدی خود بیش از آنچه که قابل پیش‌بینی باشد می‌تواند افراد خود را در این کمیسیون‌ها

منصوب نماید. قدرت رئیس‌جمهور در انتصاب دوباره افراد ممکن است رفتار اعضا را در جهت گرایشات عقیدتی رئیس‌جمهور تغییر دهد. هنگامی که از «شرمن آدامز»، دستیار رئیس جمهور آیزنهاور، سؤال گردید که آیا او لازم می‌بیند که از اعضای کمیسیون‌ها خواهان استعفای آنها باشد پاسخ داد که «اگر روی این سؤال اصرار داشته باشید باید به اجبار بیان نمایم که پاسخ مثبت است».

«پرفسور برنارد شوآرتز» شواهد فراوانی را دال بر ارتباط غیر رسمی بین کاخ سفید و کمیسیون‌ها ارایه می‌دهد. همچنین می‌توان نشان داد که اعضای کنگره از قدرت قانون‌گذاری خود به منظور تحت فشار قرار دادن کمیسیون‌ها جهت تابع نمودن آنها استفاده می‌کنند. با این حال، هر چند که فشارهای وارده بر کمیسیون‌ها از طرف رئیس‌جمهور و کنگره ممکن است با تئوری حکومت کمیسیونی در تناقض باشد، ولی این فشارها را بیشتر می‌توان موجه تلقی نمود تا فشارهایی که از طرف گروههای منفعتی نظیر گروههای تجاری و اتحادیه‌های کارگری بر این کمیسیون‌ها وارد می‌شود. چند مورد اَعمال خلاف مشاهده گردیده است ولی مسأله بیشتر مربوط به روابط شخصی بین افراد تصمیم گیرنده در کمیسیون و آنهایی می‌شود که می‌توانند پیشنهاد پاداش بسیار بیشتری را در صنایع به این افراد تصمیم گیرنده بعد از ترک پست اداری نمایند. مثالهایی از این نوع وجود دارد که کاملاً مشروع هم هستند نظیر پیشنهاد آشکار خدمات تخصصی توسط اعضای کمیسیون‌ها به آنهایی که بهترین پیشنهاد پاداش را به آنها داشته باشند. بنابراین کمیسیون‌ها نه واقعاً مستقل هستند و نه تابع کنترل و هدایت رئیس‌جمهور تا آن سطحی که در قوه مجریه معمول است. این نوع عملکرد موجب یأس آنانی می‌شود که یا انتظار تصمیمات به دور از هر نوع فشار را در کمیسیون‌ها داشته و یا اعضایی که معتقدند رئیس‌جمهور باید کنترل مؤثر بر سیاست اقتصادی مدیریت اجرایی خود را حفظ نماید.

بنگاههای حکومتی

تاکنون بایستی روشن شده باشد که اگر قرار است «اقتصاد آزاد»[1] به معنای عدم هرگونه ملاحظه حکومتی در امور اقتصادی باشد، این معنا مطمئناً در مورد ایالات متحده صدق نمی‌کنند. هر چند حکومت در آمریکا نظارت وسیعی بر بسیاری از جنبه‌های زندگی اقتصادی دارد، با این حال، بنگاههای حکومتی یک بعد دیگر اجرایی است که باید به وزارتخانه‌های اجرایی و کمیسیون‌های نظارت و کنترل افزوده شود. این درست است که ایالات متحده از ملی کردن صنایع خصوصی، آن‌گونه که در بریتانیا یا کشورهای دیگر انجام شد، پرهیز نموده است، ولی با این وجود، حکومت فدرال درگیر تلاشهای متعددی است که ماهیتاً تجاری یا صنعتی می‌باشد. بنگاههای حکومتی برای این منظور تأسیس گردیدند که با شکلی مناسب این فعالیت‌ها را در دست‌یابی به نیازهای تجاری و یا صنعتی جهت دهند. مقصد این بود که به آنهایی که گرداننده این بنگاههای ملی هستند همان آزادی عمل و قابلیت انعطاف‌پذیری که بخش‌های خصوصی از آن برخوردارند، اعطا شود.

مشهورترین این بنگاهها «مدیریت دره تنه‌سی»[2] است، ولی بنگاههای متعدد دیگری نیز وجود دارد که مجموعه سرمایه در گردش آنها سالیانه بیش از چند میلیارد دلار می‌شود. ولی همچون بنگاههای ملی در بریتانیا، تلاش در اعطای خودمختاری لازم به بنگاههای حکومتی در اجرای امور خود در طول خطوط محض تجاری کاملاً موفق نبوده است. بنگاهها تحت نظارت فزاینده قوه مقننه و مجریه قرار گرفته‌اند و تصویب قانون کنترل بنگاههای حکومتی سال ۱۹٤٥ موجب یگانگی هر چه بیشتر این بنگاهها در طول خطوط عادی ماشین قوه‌مجریه گردیده است. این تصویری کلی از ماشین حکومتی در ایالات متحده می‌باشد.

---

1. Laises - Fair
2. Tennessee Vally Authority

همان گونه که مشاهده کردیم، ماشین حکومتی در ایالات متحده سازمان پیچیده‌ای می‌باشد که اشکال جورواجور را تاکنون به خود گرفته است. برنامه‌های مربوط به «جامعه بزرگ»[1] دولت رئیس‌جمهور جانسون اضافات جدیدی به سیستم افزود و رشد این بنگاهها همچنان ادامه دارد. مشکل هماهنگی و کنترل در این سیستم موضوع مورد مطالعه دانشجویان آکادمیک حکومت و مدیریت دولتی و همچنین کمیسیون‌های حکومتی بوده است. ولی قبل از آنکه به پیشنهادهای آنها توجه گردد لازم است نظری به جلوه دیگری از ماشین اجرایی یعنی ویژگیهای اداره خدمات مدنی بیفکنیم.

خدمات مدنی فدرال

ما با مشکلات ساختاری که رشد و حجیم‌تر شدن حکومت موجب به وجود آمدن آن شده است، آشنا شده‌ایم. همین معضل در حوزه پرسنلی دولت فدرال نیز احساس می‌شود. مصلحت‌های سیاسی تا چه حد باید در استخدام و ارتقای مجریان حکومتی دخیل باشد؟ آیا لازمه یک حکومت کارآمد استفاده از خدمات افراد بی‌طرف و حرفه‌ای است یا سیاستمدارانی که خود را کاملاً وقف و مجری خط‌مشی‌های رئیس‌جمهور می‌دانند؟ در سالهای نخستین اتحادیه، رئیس جمهور واشنگتن سعی نمود که توانایی انجام کار را معیار مهم انتصابات در ادارات وابسته به حکومت فدرال تعیین نماید، مشروط بر این که تعهد فرد به قانون اساسی تضمین شده باشد. رؤسای‌جمهور بعدی که همچون واشنگتن آریستوکرات بودند، عمدتاً از این خط‌مشی پیروی کردند هر چند که تامس جفرسون، بعد از آنکه در سال ۱۸۰۱ قدرت رئیس جمهوری را به دست گرفت، سعی نمود در مقایسه با رؤسای جمهوری فدرالیست ماقبل خود، بیشتر اعضای ادارات دولتی را از بین افراد سیاسی جمهوری‌خواه تعیین نماید، ولی، اندرو

---

1 . Great Society

جکسون، با پیروزی خود در انتخابات سال ۱۸۲۹، به عنوان یک سیاستمدار مردمی یک اصل دیگری را در انتصاب افراد به ادارات دولتی حاکم نمود. جکسون این حق را به خود داد که ادارات خدماتی را به گونه‌ای تغییر دهد که هر چه بیشتر با ترکیب جامعه آمریکا منطبق بوده و افراد نامتناسب و فاقد صلاحیت را برکنار نماید. دوره نظام غنایمی شروع شده بود. هواداری افراد از خط‌مشی‌های حکومتی توجیه انتصابهای سیاسی برای مشاغل حکومتی را تشکیل می‌داد. موفقیت نظام غنایمی نتیجه نهضت‌های سیاسی توده‌ای با هدف استفاده از خدمات حکومتی به عنوان وسیله‌ای برای حفظ قدرت سیاسی از طریق عزل و نصب‌ها در سطوح محلی و ایالتی و همین طور در سطح فدرال بود. هر چند امروزه در مجموع تأثیر نظام غنایمی بر ساختار حکومتی کاهش یافته ولی این دو انگیزه همچنان نقش مهمی در شیوه عملکرد این نظام ایفا می‌نماید. از نظام حامی‌پروری موجود تبدیل به یک وسیله ارضای وفاداران حزبی شده است که همزمان باعث می‌گردد بخش عمده‌ای از ادارات خدماتی، خواه به دلیل وفاداریهای شخصی و قدردانی و خواه به علت اعتقاد عمیق آنها به خط مشی‌های رئیس‌جمهور، قویاً حامی او گردند.

در طول اواسط قرن نوزدهم، نظام غنایمی تثبیت گردیده و از اهمیت فزاینده‌ای برخوردار شد. زمانی که لینکلن در سال ۱۸۶۱ به قدرت رسید به یک پاکسازی کامل در بین مقامات رده بالا پرداخت و جانشینان او نیز همین کار را ادامه دادند. در دوره بعد از جنگ داخلی یک موج فزاینده از فساد که محصول نظام «مرید پروری» بود ظاهر گردید و موجبات تقاضا در اصلاح ادارات دولتی خدماتی را فراهم نمود که بطور اخص معرفی نظام شایسته‌سالاری و ارتقاء را طلب می‌کرد. پس از چند اقدام ناکام نظیر دوره کوتاه انتصاب مدیر خدمات مدنی در سال ۱۸۷۱، لایحه خدمات مدنی در سال ۱۸۸۳ به قانون تبدیل گردید. این لایحه که بنیان نظام خدماتی فعلی را تشکیل می‌دهد، در حقیقت اقتباسی از نظام

گزینش و استخدام بریتانیایی بود که در.نتیجه «گزارش شرکت وتر ویلیان» و «گزارش مک‌کالی» در سال ۱۸۵٤ محقق گردید. «قانون پندلتون» عاملی گردید برای تأسیس «کمیسیون ادارات خدماتی» که از آن پس عنوان «اداره مدیریت پرسنلی» را به خود اختصاص داد. هدف از تأسیس این کمیسیون برقراری آزمونهای رقابتی برای ورود به اداره خدماتی و اعطای درجه‌ای از امنیت شغلی به آنها بود. ولی آمریکاییان به طور کامل از الگوی انگلیسی‌ها تقلید نکردند. آزمون در آمریکا باید از ماهیت عملی برخوردار می‌گردید که این امر بر خلاف نظام ارزش‌یابی بریتانیایی بود که بر مهارت زبانها و ریاضیات در استخدام افراد تأکید داشت. سیستم آمریکایی از طریق آزمون، آزادی ورود به همه سطوح پستی را به افراد می‌داد. اما نظام شایسته‌سالاری شامل طبقات معینی از کارمندان می‌شد که در ابتدا شامل ده درصد کل کارمندان ادارات دولتی می‌گردید، و بقیه تحت اختیار نظام ارادت‌سالاری قرار می‌گرفت.

در آن بخش از ادارات خدماتی که اصلاحات در آن شکل نگرفته بود، نظام غنایمی همچنان با شدت ادامه داشت. اما با شروع قرن بیستم، طبقه‌بندی تدریجی پست‌ها بر اساس شایستگی دربرگیرنده بیش از ٤٠ درصد آنها می‌شد. تا سال ۱۹۳۳، فرایند اصلاحات تا آنجایی پیش رفته بود که ۸۰ درصد پست‌ها از حوزه انتصابات سیاسی خارج گردید، هرچند که «اقدامات نوین» و جنگ جهانی دوم باعث رواج پست‌های متعدد طبقه‌بندی نشده گردید، با این حال در خلال سالهای بعد از جنگ، نظام شایسته سالاری آنقدر به پیش تاخت که هم اکنون ۸۵ درصد پست‌های فدرالی را در بر می‌گیرد. ولی ۸۰ درصد از ۱۵ درصد بعضی از پستهای باقی‌مانده نظیر پست‌های خارجی، پست‌های موقت و پاره‌وقت با توجه به ماهیت خود نمی‌تواند در قالب نظام شایسته سالاری قرار گیرد. هنوز پست‌های متعدد دیگری که شامل بسیاری از پست‌های مهم در قوه مجریه هستند باقی می‌ماند که تعیین متصدی آنها در اختیار رئیس‌جمهور آتی است. تخمین‌ها در ارتباط با این

مشاغل بین هفت تا ۱۵۰۰۰ هزار است. هر چند که این بخشی از یک درصد کل حجم پست‌ها در ادارات دولتی محسوب می‌شود، با این حال انتصاب افراد برای این مشاغل وظیفه سنگینی را بر دوش رئیس‌جمهور قرار می‌دهد. بعلاوه فشار مستمری در افزودن تعداد این نوع مشاغل حامی پروری بر روی رئیس جمهور اعمال می‌گردد، به خصوص زمانی که حزب دیگری در کاخ سفید قدرت را به دست می‌گیرد. رئیس جمهور آیزنهاور در سال ۱۹۵۱، به چنین فشاری تن در داد و هزاران پست را که اخیراً توسط مدیریت سابق از تضمین امنیت شغلی برخوردار گردیده بودند جزء پستهای طبقه‌بندی شده اعلام نمود. این رئیس جمهور خود نیز یک طبقه جدیدی از کارمندان را بین توده بزرگ کارمندان استخدام رسمی در رده پایین سازمانهای خدماتی و کارمندان انتصابی سیاسی در رأس سلسله مراتب قرار داد. بحث این بود که برای مدیریت جدید جمهوری خواه در کاخ سفید بسیار مشکل گردیده که بتواند بر روند تصمیمات اتخاذی توسط مقامات در بخش نزدیک به رأس ادارات کنترلی داشته باشد، زیرا مقامات در این حوزه از سلسله مراتب همگی از منصوبین رؤسای جمهوری دمکرات ما قبل او در طول بیست سال گذشته بوده‌اند. از این رو تعداد زیادی از پست‌های کلیدی به نیمه انتصابی سیاسی تبدیل گردیدند و این پست‌ها عبارت بودند از: مشاورین سیاست گذاری، دستیاران مورد اعتماد برای رؤسای آژانسها، و مقاماتی که مسؤولیت آنها دفاع از سیاست‌های مورد مناقصه است. بنابراین بسیار مهم است درک گردد که از تقسیم پرسنل حکومت فدرال صرفاً به دو لایه که یکی «آمر» در سطح کابینه و محصول انتصاب سیاسی و دیگری در سطح پایین‌تر به عنوان «عامل و کارمند رسمی» جلوگیری گردد.

انتصابات سیاسی به لایه‌های بالاتر سلسله مراتب مدیریت اجرایی نیز کاملاً تسری یافته است. در حقیقت در یک بخش از اداره، بعضی از پرسنل بر اساس معیار و قواعد استخدامی از پیش تعیین شده برگزیده شده‌اند و بعضی دیگر در

همان سطح ممکن است ماهیتاً محصول گزینش سیاسی یا نیمه سیاسی باشند. بنابراین ادارات دولتی آمریکا در این وجه متفاوت از ادارات در بریتانیا هستند. در آمریکا نه تنها مسؤولین در سطوح بالاتر همچون همتایان خود در بریتانیا حرفه‌ای کامل نیستند، بلکه تفاوت دیگری نیز وجود دارد و آن این است که ادارات خدماتی دولتی در بریتانیا در قرن نوزدهم شکل گرفتند. ادارات خدماتی بریتانیا به رده‌های متعددی تقسیم شده‌اند و بالاترین آنها یعنی طبقه اجرایی از به اصطلاح همه‌فن‌حریفانی تشکیل شده که قادرند از یک بخش به بخشهای دیگر حرکت کرده و مشاور وزیران در سیاست‌گذاری و ناظر بر اجرای این سیاست‌ها باشند. از آنجایی که این گونه خدمات کاملاً حرفه‌ای است این گروه از افراد هیأتی همیشگی و منسجم از مجریان رأس هرم سلسله مراتبی را همچون یک کاست تشکیل می‌دهند. ولی ادارات دولتی آمریکا به این شیوه تقسیم نشده است. ادارات در آمریکا همگی از یک روند برخوردارند، هر کدام با درجاتی از سطوح حقوقی که در قالب آن افراد گزینش می‌شوند، هرچند که تعدادی از پست‌های سیاسی نیز وجود دارند که معمولاً نیازمند تأیید مجلس سنا می‌باشد. دانشجویان مدیریت دولتی در آمریکا بعضی مواقع ادارات بریتانیا را به عنوان یک مدل برای اصلاحات نظام خود مورد استفاده قرار داده‌اند با این استدلال که ادارات باید غیر سیاسی باشند. با این وجود، هر چند دیگرانی نیز وجود دارند که حامی پروری افراطی سیاسی را محکوم می‌نمایند، با این حال از غیر سیاسی نمودن ادارات و فقدان تعهد عمیق به خط مشی‌های رئیس جمهور نیز نگران هستند.

کنگره و خدمات فدرال

ما تاکنون شاهد نفوذ کنگره در سطوح مختلف عملکرد بخش اجرایی بوده‌ایم. کنگره با قانون‌گذاری یا با تأیید طرح‌های تجدید سازمان پیشنهادی رئیس‌جمهور، اقدام به تأسیس ادارات اجرایی جدید نموده است. منصوبین

رئیس‌جمهور برای پست‌های عمده باید توسط سنا مورد تأیید قرار گیرند، از این رو لازم است که این انتصابها رضایت سناتورهای صاحب نفوذ را به همراه داشته باشد. قانون‌گذاران هزینه‌های اجرایی را در اختیار مجریان قرار می‌دهند لذا ممکن است تلاش نمایند که به دقت میزان هزینه‌ها را با تحقیق درباره عملکرد وزارتخانه و آژانسها و شنود کمیته‌ای که به طور مستمر مسؤولین ادارات دولتی را توسط کمیته‌ها به کنگره احضار نموده و مورد پرسش و پاسخ بسیار دقیق قرار می‌دهند، تعیین نمایند.

هر چند که هر یک از اعضای ادارات دولتی ممکن است رابطه بسیار نزدیکی با اعضای کنگره برقرار نماید، با این حال سناتورها و نمایندگان ذاتاً نسبت به بورکراتها بدگمان هستند. همانگونه که دیده‌ایم، اکثر قانون‌گذاران نسبت به مردم حامی خود، که ممکن است ۲۰۰۰ میل هم از واشنگتن فاصله داشته باشند احساس وفاداری و مدیون بودن می‌نمایند. اینها با حکومتهای محلی و ایالتی که رابطه نزدیکی در طول عمر سیاسی خود برقرار کرده‌اند، احساس همدردی فراوانی دارند. بنابراین کنگره فدرال به یک معنی هنوز دشمن این ادارات فدرال محسوب شده، هر چند که خود عضوی از حکومت فدرال محسوب می‌گردد. بیشتر اعضای کنگره مخالف حکومت حجیم بوده و از قدرت فراوانی که به دیوان‌سالاری رسمی و خشک داده شده است، وحشت دارند. از این رو فقط تعداد کمی از اعضای کنگره وجود دارند که اگر فرصتی برای حمله به ادارات دولتی فراهم گردد، در برابر وسوسه حمله به آن از خود مقاومت نشان دهند. دوره بعد از جنگ دوم جهانی نمونه‌هایی از این تمایل افراطی در حمله به ادارات فدرال را در بر دارد. فشارهای داخلی و بین‌المللی دوره بعد از جنگ جهانی دوم، جنگ سرد، ترس از کمونیسم، همگی زمینه لازم را برای ظهور تاریخی سناتور جوزف مک کارتی فراهم نمود. مک کارتی، به عنوان رئیس کمیته فرعی دائمی مربوط به «کمیته اصلی تحقیق عملیات حکومتی سنا»، حملات

خصمانه و کینه‌توزانه خود را علیه دوایر دولتی شروع نمود و آنها را به جانبداری از کمونیسم متهم می‌کرد و باعث گردید بسیاری از آنها از پست خود استعفا داده یا برکنار گردند. او حمله خود را به خصوص به مسؤولین وزارت امور خارجه، سازمان مرکزی اطلاعات (سیا) و وزارت ارتش متوجه نمود. شدت و تلخی حملات مک کارتی به حدی بود که سرانجام منجر به واکنش علیه او گردید وبعد از مبارزه آشکار زایدالوصفی بین او و ارتش در سال ۱۹۵٤، موجب سانسور او توسط مجلس سنا شد. این یک مثال افراطی از حملات علیه ادارات دولتی بود ولی کمیته مجلس مربوط به «فعالیتهای غیر آمریکایی»[1]، که بعداً «کمیته امنیت داخلی» نامگذاری گردید، همه توان خود را به طور فعال در یک دوره ۳۷ ساله، تا انحلال خود در ژانویه سال ۱۹۷۵، صرف بررسی سطح وفاداری پرسنل حکومت فدرال نمود. این کمیته نمونه بارزی از تلاشهای کنگره است که در شرایط خاصی قادر به اثرگذاری بر فرایند اجرایی می‌باشد.

اما تفکیک قدرت قوه مقننه و مجریه در نظام آمریکا جلوه‌های مثبت بیشتر دیگری نیز داشته است. قاطعیت اعضای کنگره در کنترل قوه مجریه تا سر حد ممکن موجب باز شدن هر چه بیشتر نظام حکومتی از هر جای دیگر در جهان گردیده است. علاوه بر مجموعه کمیته‌های تفحص و برگزاری جلسات گفت و شنود که کنگره از آن جهت کنترل بخش اجرایی استفاده می‌کند، قانون‌گذاران همچنین سعی نموده‌اند که اطلاعات هر چه بیشتری را در ارتباط با تصمیمات قوه مجریه و دلایل چنین تصمیماتی را در اختیار عموم قرار دهند. در سال ۱۹٦٦، کنگره قانون جریان آزاد اطلاعات را به تصویب رساند. این قانون در سال ۱۹۷٤ اصلاح گردید که بر اساس آن پرونده‌های حکومتی جهت بررسی توسط مردم آزاد شد. هم اکنون هر فردی می‌تواند هر پرونده‌ای را از آژانس حکومتی با موضوع خاص جهت مطالعه تقاضا نماید و آن آژانس باید در طول ۱۰ روز یا آن

1. Unamerican Activities

پرونده را در اختیار متقاضی قرار داده و یا علت عدم موافقت را به او ابراز نماید.

این قانون همه حوزه‌های حکومتی را پوشش می‌دهد که شامل آژانس‌های مجری قانون نظیر «اف بی آی»[1] و «سازمان مرکزی اطلاعات»[2] (سیا) نیز می‌گردید. ادارات و وزارتخانه‌ها می‌توانند در حوزه‌های محدودی نظیر تهدید بر علیه امنیت ملی اطلاعات را حفظ نمایند، ولی افراد می‌توانند علیه اداراتی که از در اختیار قرار دادن اطلاعات ممانعت می‌نمایند به دادگاه شکایت کنند. قانون فوق‌الذکر موجب گردیده که سالیانه ورود یک میلیون تقاضای دست‌یابی به پرونده‌ها به آژانس‌های حکومتی ارائه گردد و این حق، به صورت گسترده‌ای، توسط روزنامه‌ها، تجار و حکومتهای خارجی مورد استفاده قرار می‌گیرد. مخالفین این قانون استدلال می‌نمایند که بخش تجاری از این اطلاعات جهت بیرون راندن رقبای خود از میدان رقابت سالم استفاده نموده و یا در موارد متعددی عوامل اطلاعاتی بیگانه به اطلاعاتی دست یافتند که تهدیدی علیه منافع ملی به شمار می‌رفت. به هر حال قانون جریان آزاد اطلاعات به عنوان امری ستایش‌برانگیز در باز بودن دمکراسی در آمریکا همچنان باقی می‌ماند.

نظارت رئیس جمهور بر ادارهٔ اجرایی

رئیس جمهور، افزون بر مشکل هماهنگ نمودن خط مشی‌های قوه مجریه با قوه مقننه، با مسأله نظارت بر اداره اجرایی نیز مواجه است. ماهیت چند بخشی ساختار اجرایی که در مباحث پیشین با آن آشنا شدیم، چالشی بس عظیم را فراروی تلاش رئیس جمهور در جهت دادن به حکومت قرار می‌دهد. این پرسش پیرامون نحوه کنترل اداره اجرایی، با توجه به حجیم‌تر شدن روزافزون حکومت و حادتر شدن مسأله هماهنگی، توجه فراوانی را به خود جلب نموده است. گزارش کمیسیون هوور در سال ۱۹۴۹، موضوع را به شرح زیر بیان می‌دارد:

1. F. B. I
2. C. I. A

«مسؤولیت‌پذیری و پاسخگو بودن بدون اقتدار آمرانه غیرممکن است. اقدام مقتدرانه بدون وجود یک خط شفاف فرمان از بالا به پائین و یک خط برگشت مسؤولیت و پاسخگویی از پائین به بالا امکان پذیر نیست». نگرانی درباره مدیریت قوی‌تر و مؤثرتر رئیس‌جمهور موضوع تکراری مطالعات رسمی بوده است. در سال ۱۹۳۷، کمیته مدیریت اجرایی تحت عنوان «کمیته برانلو»[۱] پیشنهاد نمود که نقش مدیریت اجرایی و قانون‌گذاری کمیسیون‌های مستقل نظارت و کنترل به وزارتخانه‌های مجریه انتقال یابد و این کمیسیون‌ها فقط بخش قضایی کارکرد خود را دارا باشند. اما هنگامی که در سال ۱۹۳۹، کنگره قانون تجدید سازماندهی را مصوب نمود، اختیار تجدید سازمان کمیسیون مستقل را از رئیس‌جمهور دریغ ورزید. کمیسیون هوور که در سال ۱۹٤۹ جهت مطالعه سازمان قوه مجریه شکل گرفت، بعد از تحقیق فراوان پیرامون ماشین حکومتی، تأکید زیادی بر نیاز هماهنگی و کنترل بیشتر ساختار مجریه نمود و در همین سال قانون جدید تجدید سازمان به رئیس‌جمهور قدرت فراوانی را در پیشنهاد اصلاح ساختار ادارات اجرایی اعطا کرد. این قانون جدید این بار کمیسیون‌های نظارت و کنترل را از این امر استثنا ننمود. رؤسای جمهوری بعدی، طرح تأسیس سازمان‌های متعددی را به کنگره ارسال کردند و احتمالاً مهمترین آنها خلق وزارت بهداشت و درمان و آموزش و رفاه در سال ۱۹۵۳ بود.

در سال ۱۹۵۵، کمیسیون دوم هوور پا را از پیشینیان خود فراتر نهاده و پیشنهاد نمود که مشکل کارکردهای نظارت و کنترل کمیسیون‌ها را می‌توان با ایجاد دادگاه مجریه که نقش قضایی کمیسیون‌ها را ایفا خواهد کرد، مرتفع ساخت. جان‌اف کندی رئیس‌جمهور منتخب، قبل از به قدرت رسیدن در سال ۱۹۶۰، از «جیمز ام لندیز»[۲] درخواست نمود که گزارشی درباره چگونگی کنترل آژانسهای مستقل ارایه نماید. او گزارشی را عرضه نمود، با این پیشنهاد که اداره

---

1. The Brownlow Committee
2. James M . landis

اجرایی رئیس جمهور باید از اقتدار هماهنگ نمودن فعالیت‌های سه کمیسیون حمل و نقل، ارتباطات و انرژی برخوردار باشد. بعلاوه، در اداره مجریه یک اداره نظارت بر روی همه آژانسهای نظارت و کنترل دایر گردد، اقتدار رؤسای کمیسیون‌ها افزایش یابد و این رؤسا مستقیماً در برابر رئیس جمهور پاسخگو باشند. رئیس جمهور کندی بعد از به قدرت رسیدن، بعضی از این پیشنهادها را در طرح‌های تجدید سازمان ارسال شده به کنگره گنجانید. واکنش شدیدی در کنگره علیه افزایش قدرت رئیس‌جمهور بر روی این کمیسیون‌ها شکل گرفت و طرح تقاضای افزایش قدرت رئیس‌جمهور بر سه کمیسیون فوق‌الذکر در کنگره عقیم ماند. سرانجام ایده پیشنهادی لندیز در این مورد که «اداره مجریه» تبدیل به ناظر کلی بر همه کمیسیون‌ها گردد، رها گردید.

بنابراین، هر چند که اصلاحات فراوانی انجام شد نگرانی‌های اساسی درباره یگانگی ماشین اجرایی همچنان باقی است. در حقیقت تغییرات به وجود آمده هماهنگ با رشد مشکلات نبوده‌است. هر برنامه جدید حکومتی مواجه با ظهور آژانسهای نو شده و مشکل رئیس جمهوری هر چه بیشتر حادتر می‌گردد.

مدیریت اجرایی و نظام فدرال

روابط درونی بین سیاست و اداره اجرایی صرفاً محدود به اقدامات حکومت فدرال نمی‌گردد، زیرا همان گونه که در هر حوزه نظام سیاسی آمریکا مشاهده گردید، سیستم فدرال یک بُعد دیگر نیز به این رابطه می‌افزاید و آن اثر سیاست محلی و ایالتی برروی حکومت ملی است. بنابراین در این مرحله ضروری است تشخیص داده شود همانگونه که امور سیاست ملی و محلی به گونه‌ای جدا نشدنی بهم تنیده شده‌اند، اداره اجرایی حکومت آمریکا نیز دارای برنامه‌های گسترده ملی، ایالتی و محلی است که بیشتر آنها مربوط به بیش از یک سطح حکومتی می‌شوند. فقط در حوزه‌های معدودی برنامه‌های فدرال ارتباطی به

حکومت‌های ایالتی و محلی نداشته، زیرا کنگره در بسیاری از حوزه‌های سیاست داخلی آگاهانه برنامه‌های حکومت فدرال را طوری طراحی نموده است که فقط از طریق همکاری با مسؤولین ایالتی و محلی قابلیت اجرا می‌یابد. در بسیاری از حوزه‌های سیاست اجتماعی، حکومت فدرال مبالغی را در شکل کمک‌های بلاعوض در اختیار حکومت‌های ایالتی و محلی قرار داده و برای نحوه هزینه آن استانداردهایی را تعیین می‌کند که باید خود را با آن تطبیق داده و به اجرای برنامه‌های خود تحت نظارت حکومت فدرال اقدام نمایند. با این حال، حکومت‌های محلی و ایالتی مجری برنامه‌هایی هستند که هزینه‌های آنرا معمولاً از محل منابع داخلی خود تأمین می‌کنند. حتی زمانی که هیچ برنامه مشترکی بین حکومت فدرال و سطوح دیگر حکومتی وجود ندارد، حکومت‌های ایالتی معمولاً ممکن است مجری برنامه‌هایی باشند که دو سطح حکومتی را در رقابت با یکدیگر قرار داده و یا اینکه اقدامات آنها را مکمل یکدیگر نماید.

این شبکه پیچیده روابط اداری مستلزم آن است که مسؤولین فدرالی، ایالتی، و محلی در یک ارتباط مستمر با یکدیگر باشند و چگونگی اجرای برنامه‌ها بسیار زیاد بستگی به کیفیت هماهنگی بین آنها دارد. ولی مهم است که بر واژه «تعاون» تأکید گردد. هر چند که حکومت فدرال ممکن است بیشترین بخش هزینه‌ها را برای برنامه‌ها تأمین کرده و شرایط دقیق اجرای این برنامه‌ها را نیز مشخص نماید، ولی در مرحله اجرای برنامه‌ها توسط حکومت‌های ایالتی و محلی از توان دیکته کامل بر آنها برخوردار نیست. بزرگترین تنبیهی را که حکومت فدرال می‌تواند بر حکومت‌های ایالتی و محلی اِعمال نماید آن است که از اختصاص بودجه فدرال به آنها ممانعت ورزد که در حقیقت بعضی مواقع این کار را هم می‌کند. اما توسل به این نوع اقدام از نظر سیاسی برای مجریان فدرال خطر آفرین است. مقامات ایالتی می‌توانند حمایت سیاسی از مسؤولین بالاتر خود در حکومت فدرال را طلب نمایند. نمایندگان مجلس و سناتورها را می‌توان بسیج نمود تا بر مسؤولین

بخشهای مورد نظر حکومت فدرال فشار وارد نمایند. در آخرین مرحله، کنگره قادر است، همان طوری که بعضی مواقع نیز انجام می‌دهد، تصمیم‌های مسؤولین فدرال را در ارتباط با اجرای لوایحی که کنگره با اکراه به آن تن در داده، مجبور به تغییر نماید. رابطه اداری بین سطوح حکومتی بسیار سیاسی و در بعضی حالات به شدت از حساسیت برخوردار است.

مشکلاتی که فراروی دولت فدرال در اتباطش با مسؤولین ایالتی و محلی قرار دارد با توجه به ماهیت دولت‌های ایالتی و محلی حادتر می‌گردد. در مرحله اول، چندگانگی ساختار اکثر حکومتهای ایالتی حتی از خود حکومت فدرال بیشتر است. یک فرماندار معمولاً کمتر از آن اقتدار نظارت و کنترل بر زیرمجموعه مدیریت خود در سطح حکومت ایالتی بهره‌مند است که رئیس‌جمهور بر ماشین حکومتی فدرال از آن برخوردار است. فرمانداران ایالتی بایستی با اعضای رده بالای حکومتی که به طور مستقل و جداگانه انتخاب می‌شوند به مقابله برخیزند و اینها ممکن است با فرمانداران در ارتباط با سیاست‌گذاری از دیدگاه مشترک برخوردار نباشند. مجالس قانون‌گذاری ایالتی ممکن است خیلی جدی‌تر از کنگره فدرال در ایجادآژانسهای مستقل خارج از کنترل فرمانداران باشند. بعلاوه، بسیاری از مقامات حکومت محلی از درجه خودمختاری قابل ملاحظه‌ای برخوردار بوده و حکومت ایالتی به آسانی قادر به کنترل آنها نیستند. بنابراین در حوزه‌ای که دو یا بیشتر سطوح حکومتی در اجرای برنامه‌ای دخیل هستند، اقدامات نظارت و کنترل فدرال بسیار ضعیف می‌گردد. این یک حقیقتی است که در سالهای اخیر حکومت فدرال سعی نموده که در اجرای بعضی از برنامه‌ها، نظیر بازسازی شهری، مقامات ایالتی را دور زده و مستقیماً با مسؤولین حکومت محلی همکاری داشته باشند. اما این روش نیز مشکلات سیاسی خاص خود را همراه داشته، زیرا موجبات ناخشنودی حکام ایالتی را که خیلی مشتاق برقراری رابطه بین حکومت فدرال و حکومت محلی نیستند، فراهم می‌آورد.

پیچیدگی این وضعیت در آن است که حاکمیت نظام شایسته‌سالاری در سطوح حکومت ایالتی و محلی به همان اندازه موجود در سطح حکومت فدرال نیست. سیاست آشکار و یا پنهان مریدپروری هنوز یکی از صفات حاکم در حوزه‌های بزرگی از حکومت ایالتی و محلی می‌باشد. بنابراین، اثر وضعیت سیاسی ایالتی و محلی بر مسئولین انتصابی احتمالاً بسیار قابل ملاحظه است، و مسؤولین اجرایی فدرال از این فشارها آگاه هستند. در چنین شرایطی، ماشین اجرایی وسیله‌ای خواهد بود که از طریق آن مصالحه سیاسی بدست می‌آید. قانون‌گذران فدرال ممکن است پیگیرخط‌مشی‌هایی باشند که به طور اکراه آمیز توسط قانون‌گذاران ایالتی با آرزوی جذب بودجه‌های کمکی فدرال که همراه این چنین برنامه‌ای باشد، پذیرفته گردد. در چنین شرایطی، مجریان فدرال و ایالتی مجبورند که به یک مصالحه موقت که به بی‌اعتنایی نسبت به سرپرستان سیاسی آنها نباشد دست یابند، ولی در عمل، مسؤولین فدرال ممکن است از یک وضعیت انعطاف‌پذیری مناسب‌تری در مقایسه با همتایان ایالتی خود برخوردار باشند. این امر در حقیقت تقریباً اجتناب ناپذیر است، زیرا برنامه‌های فدرال لزوماً بایستی در سراسر شبه قاره تحت شرایط گوناگون به اجرا درآید و بدون برخورداری از چنین انعطافی امکان اجرای این گونه برنامه‌ها به هیچ وجه محتمل نخواهد بود.

فصل نهم

سیاست و قضا

ممکن است عجیب به نظر آید که بین نوع ساختار و کارکرد نظام قضایی با جزییات سیاست عملی در آمریکا پیوندی برقرار باشد، ولی هیچ فهم صحیحی از نظام سیاسی نمی‌تواند بدون شناخت شفاف نقش قضات، بویژه قضات دیوان عالی ایالات متحده، به شیوه‌ای که سیاست‌ها شکل گرفته و اجرا می‌گردد، میسر باشد. سیاست در معنای گسترده خود، در همه سطوح نظام قضایی آمریکا اثرگذار است و به همین منوال دادگاهها نیز نقش مهم و حیاتی در شیوه عملکرد حکومت در آمریکا ایفا می‌نماید. این امر به معنای آن نیست که قضات در صدور احکام خود لزوماً تحت تأثیر حاکمیت انگیزه‌های سیاسی جانبدارانه قرار دارند. بخش عظیمی از قضات آمریکا، و مسلماً اکثر قضات فدرال، از قابلیت بالایی (مقام والای قضایی) برخوردارند، ولی آنها نمی‌توانند غافل از مسؤولیت خود در اتخاذ نوعی از تصمیم‌هایی باشند که در اکثر کشورها معمولاً در حوزه اقتدار مقامات قانون‌گذار یا مجریه قرار دارد. بعضی از مهمترین تصمیمات در تاریخ سیاست آمریکا توسط رئیس جمهور و یا کنگره گرفته نشده بلکه توسط دیوان عالی اتخاذ می‌گردد که با توجه به اختیار قضایی خود سعی در حل اختلاف به وجود آمده در اجرای قوانین و اساسنامه ایالات متحده می‌نماید. سطح این قدرت قضایی، نحوه به کارگیری آن، انگیزه‌ها و افکار افرادی که از این قدرت استفاده می‌نمایند و پیامدهای آن برای حکومت سیاسی آمریکا، همگی عواملی هستند که اندیشمند

سیاسی باید سعی در بررسی آن نماید.

دیوان عالی و مرور قضایی

قانون اساسی آمریکا اصول مهم و کلی را به طور مختصر برای تشکیلات و عملکرد حکومت تعیین می‌کند. این قانون سه قوه حکومتی مقننه، مجریه و قضاییه را تأسیس نمود، قدرت را بین حکومت‌های فدرال و ایالتی تقسیم کرده و طیف وسیعی از اختیارات فدرال را تعیین و حقوق معینی را به فرد در برابر حکومت اعطا نمود. قانون اساسی محدودیت‌های معینی را بر اعمال قدرت حکومت‌های فدرال و ایالت برقرار کرده که هنوز تا به امروز پابرجا است و به سختی می‌توان گفت که اصلاً تغییری در واژگان رسمی آن ایجاد شده باشد. با این وجود، این قانون اساسی، در کشوری اجرا می‌شود که از سال ۱۷۸۷ تاکنون دچار تغییرات شگرفی گردیده است، ولی این قواعد اساسنامه‌ای محدودکننده اقتدار حکومت‌های فدرال و ایالتی، بدون تفسیر، عملاً بی معنا است. معنی دقیق این قید در الحاقیه پنجم به قانون اساسی که بعنوان بخشی از لایحه حقوقی در سال ۱۷۹۱ به تصویب رسید و متذکر می‌شود که «هیچ فردی را نمی‌توان از حق حیات، آزادی و تملک بدون رعایت فرایند صحیح آیین دادرسی محروم نمود» چیست؟ به راستی دقیقاً منظور از فرایند صحیح آیین دادرسی یا «قید تجارت» در قانون اساسی که به کنگره قدرت نظارت و کنترل بازرگانی را با کشورهای خارجی، بین ایالات متعدد و قبایل سرخپوست اعطا می‌نماید چیست؟ آیا بازرگانی شامل تولید کالا نیز می‌شود یا صرفاً مربوط به رد و بدل محصولات تمام شده است؟ آیا بازرگانی شامل شرکت‌های کشتی‌رانی، قطارها، هواپیماها، بانک‌ها، بیمه و ساختارهای انرژی اتمی نیز می‌شود؟ پاسخ به مشکلات از این نوع نامحدود است. بنابراین، چه ارگانی باید تصمیم بگیرد که معنای قانون اساسی چیست و چه تفسیری باید از آن در موارد خاص داشت؟ قانون اساسی اشاره

مستقیمی به این مسأله به استثنای ماده‌ای در فصل سه ندارد که بیان می‌دارد قدرت قضایی به همه موارد قانونی و عرفی موجود در اساسنامه، قوانین ایالات متحده، مقاوله‌نامه‌های منعقده و یا قراردادهایی که درآینده رئیس‌جمهور در حوزه صلاحیت خود انجام خواهد داد، تسری دارد. ولی در کنوانسیون فدرال سال ۱۷۸۷ در فیلادلفیا و در متون عصر حاضر قرائتی وجود دارد که اعضای این کنوانسیون از این فهم برخوردار بودند که «دیوان عالی» قدرت تفسیر قانون اساسی را داشته و این قدرت باعث نفی نوعی از اقدامات کنگره خواهد شد که با روح قانون اساسی در تضاد باشد. در نوامبر ۱۷۷۸، الکساندر همیلتون در «مقاله‌های فدرالیست»[1]، که در سال ۱۷۸۸ قبل از تصویب قانون اساسی منتشر گردید، یک توضیح کاملاً شفاف و دفاعیه را درباره حق «دیوان عالی» به عنوان ارگان تعیین کننده اساسنامه‌ای بودن اقدامات قوه مقننه و مجریه ارایه نمود، با این نتیجه‌گیری که این وظیفه دیوان عالی است که باید همه اقداماتی را که آشکارا با روح قانون اساسی مغایرت دارد، بی‌اعتبار اعلام نماید. قدرت دیوان عالی در استفاده از این تشخیص قضایی خود، بنا به کلمات همیلتون، به هیچ وجه بدون چالش نبوده است. دیوان عالی متهم به داشتن آرزوی برتری قضایی بر دو قوه مجریه و مقننه شده و مورد حملات تندی قرار گرفته است. حتی علی‌رغم برتری اساسنامه‌ای که متذکر می‌گردد قانون اساسی و قوانین ایالات متحده قوانین برتر سرزمین بوده و از اینرو قوانین ایالتی مغایر با آن بی‌اعتبارند، با این وجود قدرت دیوان عالی در نفی چنین اقدامات قانون‌گذاران ایالتی مورد هجمه قرار گرفته است. اما دیوان عالی به تدریج قدرت قانونی خود را حاکم نموده است. در مورد موضوع «چیشلم در برابر جرجیا»[2] در سال ۱۷۹۳، و «فلچر در برابر پک»[3] در سال ۱۸۱۰، دادگاه اقتدار خود را در تعیین محدودیت قدرت حکومت‌های ایالتی

1. Federalist Papers
2. Chisholm V. Georgia
3. Flecher V. Pek

تثبیت نمود. در سال ۱۸۰۳، در موضوع «ماربوری در برابر مدیسون»[1] دادگاه برای اولین بار اعلام نمود که کنگره فدرال خلاف قانون اساسی عمل کرده است. در موارد بعدی دیوان عالی روشن ساخت که مسؤول نظارت بر اجرای صحیح قانون اساسی توسط مقامات ایالتی و فدرال است و از این‌رو حقوق فردی را طبق تفسیر خود از قانون اساسی در برابر قدرت حکومتی حفظ خواهد نمود. بنابراین دادگاه نوعی برتری قضایی را در سایر بخشهای حکومتی برقرار کرد، ولی همان گونه که بعداً مشاهده خواهیم نمود این بدان معنا نیست که دادگاه کاملاً از کنترل بخشهای دیگر آزاد است، زیرا قدرت نامحدودی در کنگره فدرال یا کنوانسیون‌های ایالتی در تصویب الحاقیه به قانون اساسی وجود دارد. حتی تحت این شرایط نیز تفسیر قضایی تشخیص عدم مغایرت تبصره‌های الحاقی به قانون اساسی در اختیار دادگاه عالی است. بنابراین، دادگاه به تدریج قدرت فوق‌العاده‌ای کسب نمود که توسط آن قضات غیر انتخابی قادرند تصمیمات نمایندگان انتخابی مردم را لغو نمایند. با این وجود، محدودیت‌های عملی و سیاسی فراوانی در برابر قدرت دادگاه عالی وجود دارد. ترکیب اعضای دیوان عالی و تاحد زیادی حوزه قضایی آن، تحت کنترل کنگره است. قضات دیوان عالی افرادی هستند که توسط رؤسای جمهوری برای این پست به سنای کنگره معرفی شده و پس از دریافت رأی اکثریت مطلق سناتورها به پست خود در این دیوان دست یافته‌اند و قدرت خود را تا زمانی که از رفتار عادی برخوردار باشند، حفظ می‌نمایند. کنگره قادر است قاضی را از طریق روش پردردسر استیضاح حذف نموده و یا اقتدار دیوان عالی را محدود کند. در واقع، کنگره می‌تواند از طریق الحاق تبصره‌ای به قانون اساسی، به حذف دیوان عالی اقدام نماید. این روشهای کنترل یا نفوذ بر دادگاه اعمال گردیده است و بنابراین نوع عملکرد دیوان عالی تحت تأثیر جو سیاسی حاکم تعیین می‌گردد. همان طوری که تصمیمات دادگاه غالباً پیامدهای ضمنی سیاسی بسیار گسترده‌ای

1. Marbury V. Madison

را در بردارد، به سختی می‌توان گفت که قضات در یک یا دیگر سطح شعور خود از نقشی که در نظام سیاسی ایفا می‌نمایند، ناآگاه باشند. در این حالت، این نقش چیست؟

دیوان عالی به عنوان سیاستگذار

دیوان عالی تاکنون تصمیماتی گرفته است که هر جنبه‌ای از زندگی آمریکاییان متأثر از آن گردیده و روند فعالیت‌های هر حوزه حکومتی را شکل بخشیده است. دیوان عالی وسیله گسترش وسیع قدرت حکومت فدرال بوده و با تصمیمات خود محدودیت‌هایی بر قدرت ایالت‌ها تحمیل نموده است. این دادگاه به اعماق زندگی اقتصادی کشور دست‌اندازی نموده و روابط اجتماعی بین شهروندان را تنظیم می‌نماید. با این وجود ابزاری را که برای این اعمال قدرت مورد بهره‌برداری قرار داده بسیار اندک بوده است. مهمترین ابزارش را، «ماده قانونی بازرگانی»، «رفاه عمومی»، و در سالهای اخیر، «تبصره ۱٤» در قانون اساسی تشکیل می‌دهد. دیوان عالی از موارد دیگر قانون اساسی نیز در تغییر توازن قدرت بین حکومت‌های فدرال و ایالتی و بین رئیس جمهور و کنگره، یا در برقراری محدودیت‌هایی برروی آنان استفاده نموده است. این مواد اساسنامه‌ای عبارتند از: ماده مربوط به اختیارات جنگی، ماده اختیارات قراردادی، تبصره‌های اول، چهارم، پنجم و ماده کلی توانمند نمودن که به کنگره این قدرت را می‌دهد «قوانینی را که لازم‌الاجرا» می‌داند به تصویب رساند. ماده بازرگانی فوق‌الذکر جالب‌ترین مثال از شیوه‌ای است که دیوان عالی یک اختیار مختصر و مبهم اعطا شده در قانون اساسی را به قدرتی برای خود تبدیل نموده که بنیان‌گذاران قانون اساسی قادر به تصور آن نبودند، و آن توانمند نمودن حکومت فدرال در مواجه با مشکلات اقتصادی کشور مدرن است.

در سالهای اولیه اتحادیه، از دیوان عالی خواسته شد که به این سؤال پاسخ

دهد که آیا «قدرت تنظیم بازرگانی» کنگره در قانون اساسی، کشتی‌های حمل و نقل و تردد کننده بین نیویورک و نیوجرسی را نیز تحت کنترل فدرال قرار می‌دهد یا خیر؟ در سال ۱۸۲٤، در موضوع «گیبونز در برابر آگدون»[1] دادگاه عالی حکم را به نفع حکومت فدرال صادر نمود. با گذشت بیش از یک قرن، گسترش تدریجی این ماده مربوط به بازرگانی در قانون اساسی، هم اکنون به حوزه قدرت فدرال، صنایع، بانکها، کمپانی‌های بیمه، سهام، تلویزیون و رادیو، تولید انرژی اتمی و در واقع به‌هرجنبه حیات‌اقتصادی که کنگره خواهان کنترل آن باشد،تسری یافته است.

در سال ۱۹۸۵، در موضوع «گارشیا در برابر اختیارات ترانزیت شهر سن آنتونیو»[2]، دادگاه عالی به این نتیجه رسیده بود که «اختیارات بازرگانی» عملاً به کنگره فدرال قدرت نامحدودی در وضع قانون در ارتباط با منافع ملی بدون توجه به حق ایالت‌ها در به چالش کشیدن اقدامات مسؤولین فدرال در دادگاهها را می‌دهد. بنابراین به نظر می‌رسد که دادگاه به طور قاطعانه فدرالیسم را از حوزه مباحث اساسنامه‌ای به حوزه سیاست منتقل نموده است. همان‌گونه که قاضی «بلک‌مون»[3] مکتوب نمود، منافع حاکمیت ایالات توسط رویه محافظتی موجود در ساختار نظام فدرال بهتر حفظ می‌شود تا با محدودیت‌های ایجاد شده قضایی در برابر اختیارات فدرال. ولی در سال ۱۹۹۵، دادگاه عالی جهت‌گیری جدیدی را در ارتباط با قدرت حکومت فدرال نسبت به کنترل حوزه‌هایی که به طور سنتی متعلق به ایالات بود، اتخاذ کرد. در موضوع «ایالات متحده در برابر لوپز»[4] دادگاه، یک حکم فدرال را که قصد ممنوع نمودن تملک تفنگ در محدوده یک مدرسه محلی را داشت، لغو کرد. یک دانش‌آموز سال آخر به دبیرستانی واقع در شهر «سان آنتونیوی ایالت تگزاس» وارد گردید که همراه خود به طور پنهانی یک کلت کالیبر ۳۸ با پنج فشنگ حمل می‌کرد. او در سال ۱۹۹۰، طبق «ماده مناطق تفنگ

---

1. Gibbons V. Ogden
2 . Garcia V. san Antonio Metro Politan
3 . Blackmun
4 . United States V. Lopez

ممنوع»[1] مجرم شناخته شد. دادگاه عالی با اختلاف یک رأی، پنج در برابر چهار، حکم نمود که برداشت از این ماده قانونی از اختیارات کنگره تحت عنوان «قانون بازرگانی» فراتر رفته است. زیرا این واقعیت که دانش آموز با خود کلتی را همراه داشته نمی‌توانسته اثر زیادی بر بازرگانی بین ایالتی داشته باشد. «رن‌کویتس»[2] رئیس دیوان عالی، با اعلام حکم دادگاه استدلال نمود که «پذیرش دیدگاه حکومت فدرال مبنی بر این که از این طریق می‌توان تفنگ را تحت کنترل در آورد به این معنی است که مشکل خواهد بود بتوان جنبه‌ای از زندگی فردی را تصور نمود که کنگره فاقد اختیار در کنترل آن باشد. کنگره قادر خواهد بود که فرایند آموزشی را تحت کنترل خود در آورده و برنامه درسی برای مدارس ابتدایی و دبیرستانی هر منطقه‌ای را تعیین نماید. از این اقدام حکومت فدرال اینگونه می‌تواند استنتاج گردد که دولت فدرال هیچ تمایزی بین آنچه که واقعاً مربوط به اختیارات محلی و آنچه که مربوط به اختیارات ملی است، قایل نگردیده است و ما با این اقدام موافق نیستیم». بنابراین دادگاه عالی به عقب برگشته و متذکر گردید که هنوز مرزهای اساسنامه‌ای بین اختیارات ایالتی و حکومت فدرال وجود دارد. قدرت کنگره در وضع و جمع‌آوری مالیات، پرداخت بدهی‌ها، تأمین دفاع مشترک و رفاه عمومی ایالات متحده، رفاه اجتماعی و برنامه‌های امنیتی حکومت فدرال هم گسترده و هم پر هزینه است. تبصره چهاردهم مصوب ۱۸۶۸، تصریح می‌نماید که هیچ ایالتی حق ندارد قانونی را مصوب یا مجری آن باشد که محدود کننده حقوق و ایمنی شهروندان ایالات متحده تلقی گردد. همچنین هیچ ایالتی حق ندارد که هیچ فردی را از حق حیات، آزادی و مالکیت بدون فرایند صحیح آیین دادرسی و یا در حوزه اقتدار خود، او را از حمایت مساوی قانونی محروم کند. براساس این تبصره، دیوان عالی وارد کل حوزه حقوق مدنی گردیده و جدایی نژادی را در مدارس و سایر تأسیسات عمومی غیر قانونی اعلام کرد. با

---

1. Gun – Free Zones Act
2. Rehnquist

این حکم، دیوان عالی توانست پلیس ایالتی و مراحل تحقیق و تفحص دادگاهها را تحت نظارت خود درآورده و در تضمین تساوی سیاسی بین شهروندان ایالات متحده سعی نماید. در این مورد و بسیاری از حوزه‌ها، دیوان عالی مجبور است که تفسیر کارشناسانه خود را از قانون اساسی ارایه نماید، هرچند که حکمی ممکن است با توجه به زمان تغییراتی هم داشته باشد. حال، با مروری بر سه موضوع مهم که دادگاه از طریق آنها بر سیاست‌گذاری دوره بعد از جنگ دوم جهانی نافذ گردید، توجه خود را به کارکردهای دیوان عالی در نظام سیاسی آمریکا معطوف داریم.

بران در برابر هیأت آموزشی تپکا در سال ۱۹۵٤[1]

بعد از جنگ داخلی، با این انتظار که برده‌های تازه آزاد شده به عنوان شهروندان آمریکا پذیرفته شوند و حکومت‌های ایالتی حقوق حقه آنها را به رسمیت شناسد، تبصره ۱٤ به تصویب رسیده و به قانون اساسی الحاق گردید. همان‌گونه که مشاهده گردید، این تبصره، افزون بر سایر موارد تصریح دارد که هیچ ایالتی نمی‌تواند در محدوده جغرافیایی تحت حاکمیت خود هیچ فردی را محروم از حمایت مساوی قانونی نماید. ولی برداشتهای متفاوتی می‌توانست از این تبصره استنتاج گردد. بویژه، ایالات جنوبی قوانینی را به تصویب رساندند که جدایی نژادهای سیاه و سفیدپوست در مدارس، وسایل حمل و نقل عمومی و در حوزه‌های زندگی اجتماعی را مشروعیت می‌بخشید. آیا تصویب چنین قوانینی مغایر روح تبصره ۱٤ نبود؟ دادگاه عالی در سال ۱۸۹٦، این سؤال را در موضوع «پلیسی در برابر فرگوسن»[2] مورد توجه قرار داد. مجلس قانون‌گذاری ایالت لوئیزیانا همه قطارها را مجاب به فراهم نمودن تسهیلات مساوی ولی جدا برای دو نژاد سیاه و سفید کرده بود. دیوان عالی، اساسنامه‌ای بودن این قانون را تأیید

1 . Brown V. Board of Education of Topeka 1954
2 . Plessy V. Ferguson

کرده و استدلال کرد، هر چند که تبصره چهاردهم تساوی سیاسی نژاد سیاه و سفید را تضمین نموده ولی غیر ممکن است که نابرابری اجتماعی سیاه و سفید را نادیده انگاشت؛ از این رو، دادگاه نمی‌تواند قانونی را که جدایی دو نژاد را در استفاده از وسایل نقلیه عمومی الزامی می‌نماید، نامعقول پندارد. هر چند که موضوع مورد بررسی دادگاه در این مورد خاص وسایل نقلیه عمومی بود، اما این حکم تبدیل به مرجعی در تصمیمات جدایی نژادی در مؤسسات آموزشی شده و در طول نیم قرن این موضوع «پلیسی در برابر فرگوسن» بنیانی اساسنامه‌ای برای همه انواع اقدامات جدایی نژادی توسط ایالت‌ها را فراهم کرده بود. در صورتی که قوانین ایالتی جدایی نژادی را بر اساس تسهیلات مساوی برای هر دو نژاد فراهم می‌نمود، نمی بایستی با هیچ منع اساسنامه‌ای فدرال مواجه می گشت.

ولی در دوره پس از جنگ دوم جهانی «جامعه ملی برای پیشرفت افراد رنگی»[1] مبارزه گسترده‌ای را علیه جدایی نژادی آغاز کرد. این جامعه، چند سالی بود که خود را برای یک رویارویی قضایی در این مورد آماده می‌نمود و با یک نقشه حمله دقیقاً طراحی شده صحنه را برای بررسی دوباره اصل بنیادین قانون اساسی که جدایی نژادی بر آن استوار گشته بود، آماده ساخت. در یک سری از موارد دادگاه حمایت خود را از بحث جدایی نژادی کاهش داد و فرمول «جدایی همراه با برابری»[2] را در ارتباط با دانشگاهها و مؤسسات آموزش حرفه‌ای نپذیرفت. سپس در سال ۱۹٥٤، دادگاه موضع قاطعانه‌ای در برابر جدایی نژادی در مدارس ابتدایی اتخاذ نمود. دادگاه، موارد متعددی را از ایالات متفاوت مورد بررسی قرار داد که در آن شاکیان سیاهپوست استدلال می‌کردند که مدارس عمومی مبتنی بر تفکیک نژادی برابر نبوده و نمی‌تواند برابر باشند، بنابراین به تصویب «قوانین برابر»[3] توسط قانون‌گذاران ایالتی که قصد و هدف تبصره

1 . Nationnal Association For The Advancement of Colored People
2 . Separet But Equal
3 . Equal Protection Law

چهاردهم را تشکیل می‌داد و دارای جلوه‌ای بسیار دور از واقعیت تلقی می‌گردید اقدام نمود. در مورد موضوع «بران»، دادگاه یک مروری بر تاریخ این تبصره کرده و به پیامدها و اثرات روانشناختی و جامعه‌شناختی که جدایی نژادی بر روی فرزندان سیاهپوست ممکن بود داشته باشد توجه نمود و سپس به صراحت اقدام به لغو حکم قبلی در ارتباط با موضوع «پلیسی در برابر فرگوسن» کرد. دادگاه متفق القول، از طریق سخنگوی خود «وارن»، رئیس دادگاه، اعلام نمود که «به زعم آنکه مدارس تفکیک شده با توجه به عوامل ملموس و تجهیزات فیزیکی برابر هستند ولی باز هم دانش آموزان سیاهپوست اقلیت، از فرصت‌های برابر آموزشی برخوردار نیستند. تجهیزات آموزشی جدا، ذاتاً نابرابر بوده و از این‌رو نافی قوانین حمایت برابر تلقی می‌شوند».

بنابراین، بدون آنکه هیچ قانونی توسط کنگره مصوب گردد و بدون هیچ ابتکار عملی توسط رئیس‌جمهور، قوه‌قضاییه خود مبتکر حاکمیت خط‌مشی جدیدی گردید. دادگاه دستور به جلوگیری از تفکیک نژادی در همه آموزشگاه‌ها را نداد و فرآیند رفع تبعیض نژادی مبتنی به اقدامات قضایی سال ۱۹۵٤، به آهستگی پیش رفت، ولی پیامد ضمنی این مورد در سیاست آمریکا را به سختی می‌توان مبالغه کرد. این حکم، پیش‌درآمد سایر تصمیم‌هایی بود که تفکیک نژادی را در سایر بخشهای زندگی اجتماعی نیز خلاف قانون اعلام می‌کرد. هرچند که دیوان عالی با صدور چنین حکمی، خشم طرفداران تفکیک نژادی را علیه دیوان عالی برانگیخت، اما دوره‌ای آغاز گردید که در آن تقاضای مصرانه هر چه بیشتر برای به رسمیت شناخته شدن حقوق مدنی مطرح گردید.

بیکر در برابر کار، ۱۹٦۲ [1]

موارد انگشت شماری هستند که در سالهای اخیر حکم دادگاه را داشته و

1. Baker V. Carr , 1962

دارای چنین پیامدهای سیاسی نظیر مورد بیکر در برابر کار بوده باشند. همان طوری که در فصل چهارم مشاهده کردیم مجالس قانون گذاری ایالتی، که کنترل‌کننده قوانین انتخاباتی خود و همچنین فراهم کننده چارچوب نظام انتخاباتی فدرال هستند، به خود اجازه داده‌اند که در بسیاری از ایالات با ایجاد تفاوتهای فاحشی در اندازه بخشهای انتخاباتی، نمایندگی واقعی خود را از دست دهند. یکی از اقدامات معمول آن بوده که وزن نامتناسب جمعیتی بیشتری به مناطق روستایی داده شود.

تعیین مغرضانه مرزهای بخشهای انتخاباتی «جری مندرینگ»[1] در تقسیمات سیاسی درون ایالتی به منظور دست‌یابی به موفقیت‌های حزبی به نقطه‌ای رسیده بود که بنا به گفته قاضی کلارک «نحوه توزیع قانون‌گذاران ایالتی موجب خلق یک وضعیت مسخره به دور از عقلانیت شده است». از آنجایی که این مجالس قانون‌گذاری، در واقع فاقد نمایندگی ایالتی، تعیین‌کننده مرزهای حوزه‌های انتخاباتی کنگره فدرال نیز هستند، چیزی شبیه به این، هر چند با افراط‌گری کمتر، که همان فقدان نمایندگی عادلانه در سطح فدرال است، نیز قابل مشاهده می‌گردد. هر چند که سنگربندی منافع روستایی در مواقع متعددی، قبل از سال ۱۹۶۲، مورد چالش در دادگاه قرار گرفته بود، ولی دادگاه عالی از صدور حکم در این گونه موارد خودداری می‌کرد. در سال ۱۹٤٦، در موضوع «کالگر و در برابر گرین»[2]، با وجودی که بزرگترین حوزه انتخاباتی هشت برابر جمعیت کوچکترین حوزه را در برداشت، اکثریتی از اعضای دادگاه عالی از دخالت در شیوه‌ای که ایالت «ایلی‌نویز» خطوط مرزی حوزه‌های انتخاباتی درون ایالتی خود را کشیده بود، پرهیز نمود. اکثریت اعضا بر سر این قضیه به توافق نرسیدند که چرا دادگاه نباید در این مورد دخالت نماید، ولی قاضی «فرانک فورتر»[3] استدلال نمود که دادگاه

1. Gerry Mandering
2. Colerove V. Green
3. Frankfurter

نباید وارد این بیشه سیاسی شود. این قاضی متذکر گردید که مقوله سهمیه‌بندی خطوط حوزه‌های انتخاباتی درون ایالتی توسط قانون‌گذاران گرفتار چنگال مبارزات سیاسی و منافع حزبی گردیده است. از این‌رو، به این نتیجه‌گیری دست یافت که این مشکلی است که حل و فصل آن بهتر است در اختیار قوای مقننه و مجریه قرار داشته باشد و تابع نظارت و کنترل مردم که از حقوق سیاسی خود دفاع نمایند. دادگاه همیشه از دخالت در مجموعه‌ای جورواجور از سؤالهای سیاسی که بیشترین بخش آن مربوط به امور خارجی یا مرزهای بین‌المللی یا مجادلات سیاسی می‌شود، پرهیز نموده است. البته اعطای عنوان سیاسی به موضوعی جدال‌انگیز به این معنا نیست که دادگاه به طور معمول از برخورد با آن صرفاً به خاطر آنکه مجادله‌انگیز است سر باز خواهد زد. اگر این طور باشد، اکثر وظایف اساسنامه‌ای دادگاه حذف می‌گردد، ولی قاضی فرانکفورتر بیان داشت که تعیین خطوط حوزه‌های انتخاباتی درون ایالتی توسط قانون‌گذاران موضوعی است که دادگاه نباید دخالت نماید، زیرا اگر چنین نکند، علت وجودی کنگره عمیقاً به خطر خواهد افتاد.

ولی در سال‌های ۱۹۶۲ ـ ۱۹۶۱، دادگاه درباره ترکیب مجلس قانون‌گذاری ایالت «تنه‌سی» با چالشی مواجه گردید که از سال ۱۹۰۱ تا این زمان تقسیمات درون ایالت آن تغییری نیافته بود. حوزه‌های انتخاباتی ایالت، علی‌رغم جابه‌جایی قابل ملاحظه جمعیتی درون ایالتی، همچنان بدون تغییر باقی مانده، به طوری که نابرابری‌های بزرگی در نمایندگی بخشها در مجلس قانون‌گذاری ایالتی ملاحظه می‌گردید. پس از مباحث طولانی، دادگاه عالی سرانجام حکم نمود که «قید حمایت برابر» در تبصره چهاردهم قانون اساسی، این وظیفه را بر دوش دادگاه قرار داده که تضمین نماید ایالت‌ها قوانینی را برای تعیین نمایندگی منصفانه وضع نمایند. این که چه چیزی تشکیل دهنده «نمایندگی منصفانه» است و این که چگونه باید اجرا گردد، در موضوع «بیکر در برابر کار» روشن نگردید، ولی این

تصمیم بلافاصله موجب موجی از دادخواهی گردید که در آن اساسنامه‌ای بودن قوانین انتخابات ایالتی مورد چالش قرار گرفت. دادگاه‌ها مواجه با این قضیه بودند که آیا قانون‌گذاران ایالتی خود از طریق سهمیه‌بندی منصفانه‌ای به مجالس نمایندگی راه یافته‌اند و یا این که آیا این قانون‌گذاران به تقسیمات منصفانه دوبارهٔ حوزه‌های انتخاباتی درون ایالتی خود اقدام نموده‌اند؟ این امر، دادگاهها را به حوزه بسیار پیچیده‌ای از سازوکارهای قانون اساسی وارد نمود.

اگر نوع تقسیم‌بندی حوزه‌های انتخاباتی برای قوه مقننه ایالتی مورد چالش قرار گیرد و مغایر قانون اساسی شناخته شود، آنگاه مجلس قانون‌گذاری باید طرحی را برای تقسیم‌بندی دوبارهٔ حوزه‌های انتخاباتی درون ایالتی خود ترسیم کرده که موجب رضایت دادگاههای فدرال قرار گیرد. چنانچه طرح جدید ارضاکننده دادگاه نباشد در این صورت دادگاه می‌تواند آن را نفی نموده و متقاضی طرح جدید دیگر باشد. ماهیت فرایند قضایی چنان است که دادگاهها می‌توانند به طور مستمر طرح‌ها را طرد نمایند تا این که سرانجام یک طرح اقناع کننده پیشنهاد گردد. اما، دادگاههای فدرال خود قدرت یا توان تولید طرح تقسیم‌بندی حوزه‌های انتخاباتی برای قوه مقننه را چه در سطح ایالتی یا فدرال ندارند. موضوع فلوریدا بیانگر مثال چنین حالتی است. در سال ۱۹٦٤، دیوان عالی، قوانین تقسیمات حوزه‌های انتخاباتی را مغایر با قانون اساسی تشخیص داد. در سال بعد، مجلس قانون‌گذاری ایالت فلوریدا به ارایه طرح جدیدی بر تقسیمات دوبارهٔ حوزه‌های انتخاباتی اقدام نمود، اما این طرح نیز دوباره توسط دادگاه مغایر با قانون اساسی تشخیص داده شد. در سال ۱۹٦٦، قوه مقننه ایالت فلوریدا طرح جدیدی در این رابطه معرفی نمود و در ژانویه ۱۹٦٧، دادگاه عالی دوباره آن را نپذیرفت. این فرایند آن قدر ادامه یافت تا این که سرانجام رضایت دادگاه حاصل گردید. از هنگام صدور حکم در موضوع «بیکر در برابر کار»، دادگاه عالی در ارتباط با تقسیمات منصفانه حوزه‌های انتخاباتی و عینیت بخشیدن به الزامات تبصره ١٤

بسیار سخت‌گیر بوده است. در مواردی که بعداً به دادگاه ارجاع گردید، دادگاه اجرای مقوله «یک نفر، یک رأی»[1] را در انتخابات اولیه و همین طور در انتخابات عمومی برای مجلس بالاتر و پائین‌تر ایالتی، انتخابات ادارات مجریه ایالتی و مجلس نمایندگان کنگره فدرال خواستار گردیده است. در موردی که در آن این اصل اساسی برای اولین بار پذیرفته گردید، مربوط به «رینولدز در برابر سیمز»[2] در سال ۱۹٦٤ بود. دادگاه اعلام نمود که بر دقت محاسبه ریاضی در اجرای این قاعده اصراری ندارد، ولی در دو مورد «ولز در برابر راکفلر»[3]، و «کیرک پتریک در برابر پرسیلر»[4] در سال ۱۹٦۹، دادگاه اصرار داشت که ایالت‌ها باید صادقانه در دست‌یابی به تساوی دقیق ریاضی در تقسیمات حوزه‌های انتخاباتی تلاش نمایند. بنابراین، دادگاه عالی مجبور به دست و پنجه نرم کردن با پیچیدگی‌های سیاست ایالتی است، زیرا تصمیم‌های دادگاه ممکن است از اهمیت حیاتی برای گروههای رقیب در دست‌یابی به کنترل قوه مقننه ایالتی برخوردار باشد. قاضی «برنان» هنگام اعلام عقیده دادگاه در موضوع «بیکر» اذعان داشت آنچه که واقعاً از دادگاه خواسته شده گزینش در میان تئوریهای رقیب فلسفه سیاسی است. بنابراین، دادگاه با نوع گزینش خود در حقیقت اقدام به تأیید یکی از فلسفه‌های سیاسی خاص می‌نماید.

مورد توقیف آهن‌آلات: کمپانی ورق و لوله یانگس‌تان در برابر سایر، سال ۱۹۵۲[5]

موضوع «کمپانی ورق و لوله یانگس‌تان در برابر سایر» در سال ۱۹۵۲، که از عنوان طولانی کسل‌کننده نیز برخوردار است، یکی از هیجان‌برانگیزترین

1. One Man , One Vote
2. Reynolds V. Sims
3. Wells V. Rocke Feller
4. Kirk Patrick V. Preisler
5. Steel Seizure Case : Youngstown Sheet and Tube Co. V. Sawyer 1952

حوادث پراضطراب در تاریخ دادگاه عالی به شمار می‌رود. در طول جنگ کره در سال ۱۹۵۱، اتحادیه کارگری کارگران فولاد برای افزایش دستمزد به عنوان بخشی از یک قرارداد، با کمپانی‌های فولادسازی وارد مذاکره شدند که در سال بعد نیز تجدید گردید. مدیران کارخانه‌های فولادسازی آماده افزایش دستمزدها نبودند مگر آنکه هم زمان همراه با افزایش قیمت در فولاد باشد. رئیس جمهور ترومن و دولت او دو نگرانی بزرگ در این مناقشه داشتند. اینها از یک سو خواهان ادامه کار تولید این کارخانه‌ها جهت حفظ عرضه به موقع تجهیزات به نیروهای مسلح بوده و از سوی دیگر، به منظور کنترل تورم خواهان حفظ قیمت پایین برای فولاد نیز بودند.

اتحادیه کارگری برای قدرت بخشیدن به تقاضای خود، تهدید به اعتصاب می‌نمود ولی مکرراً آن را لغو می‌کرد، تا این که سرانجام اعلام نمود که در نهم آوریل ۱۹۵۲ دست به اعتصاب خواهد زد. در هشتم آوریل ساعت ده و نیم شب، رئیس‌جمهور ترومن بر صفحه تلویزیون ظاهر گردید و اعلام نمود که قصد دارد کارخانه‌های فولادسازی را به تصرف نیروهای فدرال درآورده و آنها را فعال نگه‌دارد. رئیس جمهور توضیح داد که به نظر او تقاضای افزایش دستمزد توسط اتحادیه منصفانه بوده است، ولی تقاضای متقابل کمپانیها را که هرگونه افزایش دستمزدها بایستی همراه با افزایش قیمت مشابه در فروش تولیدات باشد نامعقول‌ترین حرفی دانست که او تاکنون شنیده است. تصرف کارخانه فولادسازی طبق حکم مجریه به شماره ۱۰۳۴۰، از طرف رئیس‌جمهور به عنوان رئیس قوه مجریه و فرمانده کل قوا صادر گردید. ولی آیا رئیس‌جمهور از چنین اختیاری برخوردار بود؟ کمپانیهای فولادسازی، بلافاصله در دادگاه فدرال حوزه مربوطه، شکایت خود را مطرح ساختند و مبارزه قانونی آغاز گردیده و ادامه یافت تا این که دادگاه عالی در دوم ژوئن تصمیم خود را اعلام نمود. در حالی که وکلای طرفین دعوا مشغول دفاع از موضع موکلین خود بودند، کارخانه‌های فولادسازی،

تحت نظارت «چارلز سایر»، وزیر بازرگانی وقت، در میان جنجالهای سیاسی همچنان فعال نگه داشته شدند. اعضای کنگره لوایحی را معرفی کردند که کارخانه‌ها را از تصرف وزارت بازرگانی خارج نموده و مانع از اجرای حکم مجریه گردند. اتحادیه‌ها اعلام کردند که اگر کارخانه‌های فولادسازی به کمپانیها بازگردانده شوند فوراً دست به اعتصاب خواهند زد. یک اغتشاش سیاسی و مجادله اساسنامه‌ای در اطراف رئیس‌جمهور در حال جوش و خروش بود.

تحت این جو متشنج سیاسی، دادگاه عالی سرانجام حکم خود را، با رأی شش در برابر سه، این‌گونه اعلام نمود که رئیس‌جمهور در تصرف تأسیسات صنعت فولادسازی بدون مجوز مصوب قانونی، از اختیارات خود در قانون اساسی پا فراتر نهاده است. دادگاه اظهارنظر خود را چنین بیان داشت «رئیس‌جمهور فاقد قدرت قانون‌گذاری است زیرا چنین کارکردی طبق قانون اساسی به کنگره واگذار گردیده است. در چارچوب قانون اساسی، وظیفه رئیس‌جمهور نظارت بر اجرای صادقانه قوانین است و نه آنکه او به یک قانون‌گذار تبدیل گردد». بنابراین دادگاه در یک لحظه بحرانی، دوباره بر ماهیت حکومت محدود در ایالات متحده و همچنین بر توانایی خود در محدود نمودن قدرت رئیس‌جمهور صحه گذاشت. رئیس‌جمهور فوراً کارخانه‌های فولادسازی را به صاحبانش تحویل داد، کارگران دست به اعتصاب زده و برای مدت هفت هفته به اعتصاب خود ادامه دادند.

ماهیت مرور قضایی

بدون تردید دادگاه عالی در حوزه‌های گوناگون، خود اقدام به سیاست‌گذاری می‌کند، زیرا در بسیاری از موارد این دادگاه است که تصمیم می‌گیرد که چه سیاست‌هایی باید اجرا گردد یا نگردد. با این وجود، دیدگاههای متفاوتی در ارتباط با ماهیت کارکرد احکام صادره از سوی دادگاه در چگونگی تطابق یا عدم تطابق اقدامات کنگره، رئیس جمهور یا قانون‌گذاران ایالتی با قانون

اساسی وجود دارد. دیدگاهی که درباره نقش قضایی، توسط منتسکیو مدتها قبل در سال ۱۷٤۸، بیان گردید حاکی از این بود که «قضات نباید بیش از دهن بیان کننده کلمه قانون باشند و ضروری است که وجودی رام داشته و ناتوان در تعدیل یا تغییر قانون.» در شکل مدرن خود، این دیدگاه درباره کارکرد قضات را می‌توان تئوری «رویهٔ مکانیکی» نامید. طبق این نظریه، قضات صرفاً به عنوان متخصصین در قانون تلقی می‌گردند که قواعد بسیار پیچیده‌ای را آموخته و با استنباطات خود قوانین مربوطه به هر مورد خاص را تبیین و بر اساس آن قضاوت می‌نمایند. از این نقطه نظر، قاضی یک وسیله خنثی است، او شخصیت و نظرات شخصی خود را بین قواعد کلی قانون و حل عملی مشکلاتی که قصد رفع آن را دارد، وارد نمی‌نماید. قاضی «رابرتس» بهترین بیان این دیدگاه را توسط یک قاضی معاصر در سال ۱۹۳٦ به شرح زیر بیان می‌دارد:

«هنگامی که یک اقدام کنگره به دلیل مغایرت با قانون اساسی در دادگاه به چالش کشیده می‌شود، قوه قضاییه حکومت فقط یک وظیفه دارد و آن قرار دادن آن ماده از قانون اساسی که به آن استناد گردیده در کنار آن اقدام کنگره که در دادگاه مورد چالش است و سپس تصمیم‌گیری نماید که آیا اقدام کنگره کاملاً با روح آن ماده قانون اساسی در تضاد است یا خیر؟ همه آنچه را که دادگاه انجام می‌دهد یا می‌تواند انجام دهد آن است که قضاوت خود را درباره تطابق یا عدم تطابق آن اقدام کنگره با آن ماده قانون اساسی اعلام نماید.» ولی آیا قانون بالاتری وجود دارد که می‌تواند کشف و مطالعه گردیده و مستقل از ایده‌ها و نگرشهای شخصی قضات به کار گرفته شود؟ مکتب واقع‌نگری حقوقی، این دیدگاه را درباره ماهیت قانون که صرفاً اقدام بر اساس منطق استنتاجی است، به چالش طلبید. این مکتب حقوق‌شناسی استدلال می‌کند که ممکن نیست بتوان فارغ از هرگونه ابهام، اجرای قواعد قانونی را در موارد خاص از بیانات کلی و مبهم نظیر آنچه که در قانون اساسی موجود است، استنتاج نمود. بنابراین تصمیم‌هایی که

گرفته می‌شود بستگی به شیوه‌ای دارد که اساس قضاوت قضات را به عنوان معیار گزینش یکی از انواع تفسیرها تشکیل می‌دهد. البته معنی این کلام این نیست که ادعا گردد قضات تصمیمات خود را صرفاً به صورت دلخواه و بدون ملاک و معیار اتخاذ می‌کنند. قضات در قضاوت خود تحت تأثیر رخدادهای اجتماعی، نیازهای زمان و نگرش جامعه که باید ارضای آن مدنظر باشد قرار داشته و باید هم این‌گونه باشد. دیدگاه جامعه شناختی تحول و تکامل قانون، گرایش به پرورش یک رهیافت انعطاف‌پذیرتر به اقدامات مرور قضایی دارد که سرانجام منجر به پذیرش شرایط جامعه شناختی و روانشناختی حاکمی می‌گردد که دادگاه عالی به عنوان شواهد معتبر مربوطه در حل معضلات قضایی از آن بهره‌گیری می‌کند.

یک دیدگاه افراطی درباره نقش قضات در نظام سیاسی که در برابر دیدگاه مکانیکی حقوق‌شناسی قرار دارد، توسط مکتب رفتارگرایان عرضه می‌شود. دانشجویان این مکتب علوم قضایی علاقمند به مطالعه شیوه‌های هستند که دادگاه توسط آنها، بدون توجه به منطق درونی قانون یا اثرات نیروهای اجتماعی بر آن، به صدور حکم می‌پردازد. اینها سعی بر آن دارند که رفتار قضایی را به عنوان نوعی دیگر از رفتار سیاسی، با مطالعه صفات شخصی، سابقه اجتماعی و آموزشی، یا گرایشات حزبی و نگرشهای ایدئولوژیکی قضات توضیح دهند. سابقه نوع رأی داده شده و صفات شخصی آنان با تکنیک‌های ریاضی و آماری به همان طریقی که رفتار اعضای قانون‌گذار مورد مطالعه قرار می‌گیرد، باید مورد ارزیابی واقع شود. اگر بتوان نشان داد که قضات با صفات شخصی مشترک همواره یک نوع رأی در ارتباط با اختلافات کارفرما و اتحادیه کارگری در موارد حقوق مدنی یا در موارد مربوط به آزادیهای فردی داده‌اند، در این صورت توضیح ماهیت قانون بسیار متفاوت‌تر از هر یک از دو رهیافتی خواهد بود که به توصیف آن پرداخته‌ایم. نقش سیاست در عملکرد نظام قضایی به روشنی بسیار متفاوت است

و بستگی به آن دارد که کدام رهیافت جهت توضیح انتخاب می‌گردد.

احتمالاً توصیف واقعی فرایند قضایی ترکیبی از همه این سه رهیافت است. ساختار قواعد قانونی و نهادها دارای یک منطق درونی و کارکردی در نظام سیاسی هستند که فشارهای قابل توجهی را بر قضاتی که مسؤول حفظ آن می‌باشند، اعمال می‌نماید. قضاتی که سعی ندارند تحت نفوذ تغییرات ضروری عمده که در جامعه رخ می‌دهد قرار گیرند به زودی دور زده خواهند شد و یا جایگزین می‌گردند. به همین سیاق، قضات، در محدوده‌ای که نظام اجازه می‌دهد، لازم است که حداقل به طور حاشیه‌ای تحت تأثیر تجربیات شخصی و اعتقاد راسخ خود قرار گیرند. از تلفیق این سه عامل، نظام قضایی آمریکا، برای مدت دو قرن، هر چند با درجات متفاوتی از موفقیت، توانسته ساختار قواعد کلی موجود در قانون اساسی را با توجه به تغییرات و رویدادهای گسترده‌ای که در جامعه رخداده است، حفظ نماید. با این وجود پیامدهای عینی سیاست‌گذاری دادگاه الزاماً توجه را به انگیزه‌مندی قضات، به خصوص توسط آنانی که با احکام دادگاه مخالفند، جلب می‌نماید. منتقدین روشی که دادگاه عالی با استفاده از آن در سالهای ۱۹۳۰، لوایح کنگره را غیر قانونی اعلام می‌نمود، دادگاه را متهم به مجلس سوم قانون‌گذاری نموده و یا آنها را نُه قاضی فاقد حس مسؤولیت که از قدرت خود به صورت دلخواه در نفی اراده عموم استفاده می‌کنند، به تصویر می‌کشاندند. خود اعضای کنگره نیز دیدگاههای متفاوتی درباره نقش خود ابراز می‌دارند؛ بعضی از آنها بر مسئولیت دادگاه در اقدامات جهت‌دار در حفظ و حراست از اصول قانون اساسی تأکید داشته، در حالی که اعضای دیگر بر آن اصرار دارند؛ که این نقش قوای مقننه و مجریه است که خطمشی تعیین نموده و معضلات اجتماعی و اقتصادی را حل و فصل نمایند. این دو نگرش، یعنی قضای فعال و قضای محافظه کار، در طول تاریخ دادگاه در نگرش گروههای متفاوتی از قضات منعکس گردیده است و در زمانهای متفاوت، یکی از این دو بر دیگری برتری

حاصل نموده است. قضای فعال، همان طوری که در سالهای ۱۹۳۰ مشاهده شد، منجربه تخطئه حرکات ابتکاری کنگره گردید، یا همچون دوره بعداز ۱۹٥٤، در زمانی که کنگره نسبتاً خاموش یا حتی به طور فعال مخالف سیاست‌هایی باشد، خود اقدام به سیاست‌گذاری می‌نماید. چنین گرایشی فعال، عصبانیت گروههای خواهان مشاهده کنگره در پی‌گیری خط‌مشی‌های قوی و مؤثر و گروههای خواهان حفظ وضع موجود را علیه دادگاه بسیج می‌نماید. این حقیقت که دادگاه در زمانهای متفاوت و یا حتی همزمان توسط نیروهای محافظه‌کار و هم ترقی‌خواه، آماج حملات بوده است، خود یک منبع بزرگ قدرت فراوان آن به شمار می‌رود.

بنابراین، نقش سیاسی دادگاه و چگونگی فهم آن مشخص گردید. حال نگاه نزدیک‌تری به این رابطه بین سیاست و قضا در نظام سیاسی آمریکا خواهیم داشت، ولی فعلاً لازم است که برای فهم کامل فرایند تصمیم‌گیری در نظام قضایی، به توضیح جامع ماهیت این فرایند اقدام نمود.

ساختار نظام قضایی

ما تاکنون توجهمان را بر نقش دیوان عالی در ایالات متحده متمرکز نموده‌ایم، اما این هیأت والامقام در رأس یک نظام پیچیده قضایی قرار دارد که در آن ویژگیهای کلی حکومت آمریکا و به ویژه ساختار فدرال منعکس گردیده است. در حقیقت بیش از پنجاه نظام قضایی در ایالات متحده وجود دارد: دادگاههای فدرال که در رأس آن دیوان عالی قرار دارد، از یک سلسله مراتب قضایی جداگانه در هر یک از ایالات، و هر ایالت با دیوان عالی مربوط به خود، و سرانجام دادگاههایی در واشنگتن و پرتوریکو تشکیل می‌شود. رابطه میان این ساختارهای قضایی و بین قوانینی که اجرا می‌گردد واقعاً امری پیچیده است. تا آن جایی که مربوط به ساختار می‌شود، نظام دادگاههای فدرال نسبتاً ساده است. سه

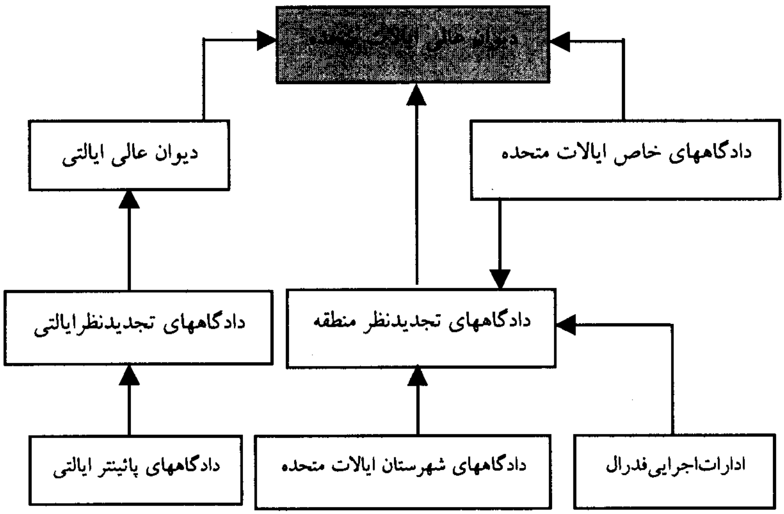
سطح از دادگاه وجود دارد، دادگاههای شهرستان در آخرین رده سلسله مراتب قرار دارند. نود و چهار فقره از این دادگاها در سراسر شبه قاره که شامل دادگاهها در واشنگتن دی.سی نیز می‌شود وجود دارد که هر یک از این دادگاهها دارای یک تا بیست و هفت قاضی می‌باشند. در رأس دادگاههای شهرستان، دادگاه استیناف قرار دارد که تقسیم شده است به یازده « دادگاه سیرکت »[1]، بعلاوه دادگاه استیناف برای واشنگتن دی.سی که هر یک دارای سه تا پانزده قاضی هستند. دیوان عالی آمریکا با نُه نفر قاضی در رأس همه این دادگاهها قرار دارد. بعلاوه، دادگاههای فدرال خاص وجود داشته که با حقوق گمرکی، اختراعات، موارد نظامی و ادعاها علیه ایالات متحده سروکار دارد. دیوان عالی صلاحیت نخستین را فقط در چند نوع مورد خاص دارا می‌باشد. بخش اعظم امور مطروحه در دیوان عالی مواردی هستند که از طریق دادگاههای پایین‌تر فدرال یا دادگاههای عالی ایالتی جهت استیناف‌خواهی به این دادگاهها ارجـــاع گردیده است. به نظر می‌رسد که نظامهای قضایی ایالتی پیچیده‌تر بوده و از یک ایالت تا ایالت دیگر تفاوت دارد. ایالت‌ها مسؤول تصویب و اجرای بخش اعظمی از قوانین مدنی و جنایی در آمریکا هستند. به ازای هر زندانی در زندانهای فدرال، هفت زندانی در زندانهای ایالتی محبوس می‌باشند.

اساساً کارکرد دادگاههای فدرال اجرای قوانین فدرال و کارکرد دادگاههای ایالتی، اجرای قوانین ایالتی است، ولی رابطه این نظامها بسیار پیچیده‌تر از این است. این دو نظام کاملاً از هم جدا و متمایز نیستند. قانون اساسی ایالات متحده وظیفه رعایت و اجرای قانون اساسی فدرال و قوانینی را که بر اساس آن به تصویب می‌رسد هم بر دوش دادگاههای فدرال و هم دادگاههای ایالتی قرار داده است. قانون اساسی فدرال، قانون برتر سرزمین است و اگر قوانین ایالتی در مغایرت با آن یا قوانینی که بر اساس این اساسنامه مصوب شده قرار گیرد، در این

1. Circuit Court

صورت این قوانین ایالتی است که باید تغییر یابد. از این رو، دادگاههای ایالتی مصوبات و احکام دادگاههای فدرال را در ارتباط با مواردی که پیش روی آنها است تحت نظر دارد تا مرتکب خلاف در تصمیم‌های خود نگردد. ولی اگر مورد مد نظر موجب طرح هیچ پرسش فدرالی نگردد در این صورت این چنین مورد کاملاً بر اساس نظام قوانین ایالتی متفاوت خواهد شد و دادگاه نهایی استیناف، دادگاه عالی ایالت خواهد بود. مواردی که مربوط به قوانین فدرال است، معمولاً در دادگاه فدرال شهرستان شروع می‌شود و تا دادگاه عالی آمریکا پیش می‌رود. ولی موارد خاصی نیز وجود دارد که نمی‌توان رسیدگی به آنها را فارغ از هر گونه ابهام فقط در حوزه صلاحیت یکی از دو دادگاههای فدرال یا ایالتی دانست. قوانین ایالتی و احکام دادگاههای فدرال همپوشی قابل توجهی در بسیاری از حوزه‌ها با قوانین ایالتی پیدا می‌کند، از این رو قوانین ایالتی بایستی به شیوه‌ای اجرا گردند که در تطابق با قانون اساسی طبق تفیسر دیوان عالی از آن باشد. در مواقعی که اختلاف بین افراد و ایالت به وجود آید، با این که ممکن است هیچ قانون فدرال هم مورد تخلف قرار نگرفته باشد، ولی دادگاههای فدرال ممکن است صلاحیت بررسی آن را برای خود حفظ نماید.

لذا این گونه موارد ممکن است در دادگاه عالی ایالتی مطرح و منجر به صدور حکم گردیده و سپس به دلیل آنکه دادگاه ایالتی در صدور حکم به شیوه‌ای مغایر با قانون اساسی یا قوانین فدرال عمل نموده، جهت فرجام‌خواهی به دادگاه عالی فدرال ارجاع شود. چنانچه ایالت یا یکی از مقام‌های مسؤول آن، قانون اساسی یا یکی از قوانین فدرال را نقض نموده باشد، در این صورت ممکن است چنین موضوعی نخست در یکی از دادگاههای فدرال مطرح شود. مواردی که ابتدا در یک دادگاه ایالتی مطرح می‌شود ممکن است به دادگاه فدرال منتقل گردد. خطوط کلی نظام قضایی آمریکا با نمودار درشکل۲ نمایش داده شده است.



شکل(۲): نظام قضایی ایالات متحده آمریکا

چنین نظام پیچیده ناگزیر به داشتن سؤالهایی مربوط به صلاحیت بوده و همان‌گونه که بعداً مشاهده خواهیم نمود این مشکل را به وجود می‌آورد که تصمیم‌های متخذه در بالاترین دادگاه کشور چگونه در میدان عمل توسط دادگاههای رده پایین‌تر اجرا می‌گردد. این امر منجر به نتایجی در حوزه قضایی خواهد شد که تا حدی شبیه به سایر جلوه‌های نظام فدرالی است. دادگاههای فدرال و ایالتی سعی در هماهنگ بودن با هم را دارند، ولی اینها در رقابت با یکدیگر نیز هستند و شکایات در بعضی موارد می‌تواند این دو نظام دادگاهی را در برابر یکدیگر به بازی گیرد. این حالت، بعضی از مواقع بنابه گفته «دین گریزولد»[1] به نوعی نبرد قانونی شبیه زمین بازی و توپ بدمینتون می‌شود که در آن رفت و برگشت تقریباً بی‌انتهای توپ بین زمین ایالت و فدرال ادامه خواهد داشت.

1. Dean Griswold

حرفه حقوقی، که از اهمیت خاصی در ایالات متحده برخوردار است، یک بخش ضروری نظام قضایی را تشکیل می‌دهد. پیچیدگی قانون و این حقیقت که تصمیم‌های دادگاه از اهمیت حیاتی برای حکومت‌های فدرال و ایالتی برخوردار است و وجود تمایلات شکوه و شکایت در بین آمریکائیان مشغله فراوانی را برای حقوقدان‌ها به وجود می‌آورد. حرفه حقوقی، همچنین راهی است برای دست‌یابی به پست‌های حکومتی در سایر ارکان نظام. $\frac{۱}{۲}$ اعضای کنگره حقوقدان هستند. بعلاوه نظام حقوقی فرصت‌های بی‌بدیلی برای ترکیب وکالت با شغل سیاسی فراهم می‌آورد.

یک مرحله ضروری در فرایند آیین دادرسی مربوط می‌شود به اتخاذ تصمیم درباره این که آیا شواهد کافی در دست است که یک تعقیب کیفری را ایجاب نماید. این کارکرد به دادستانهای دادگاههای شهرستان محول گردیده است که بنا به تشخیص خود قادر باشند افراد را تحت پیگرد قانونی قرار دهند. از این رو، دادستانها به طور بالقوه از موضع قدرت سیاسی و نفوذ فراوانی برخوردارند. این مقام‌ها در ایالات معمولاً انتخابی هستند و می‌توانند از اداره خود برای اهداف انتخاباتی بهره‌گیری نمایند. دادستان مبرز منطقه‌ای یا دادستانی که تابع منافع سیاسی محلی است ممکن است نمادی کلیشه‌ای از تظاهر باشد، ولی اینها به هیچ وجه در زندگی واقعی برای مردم ناشناخته نیستند. بسیاری از مشاغل سیاسی از این سطح شروع می‌شوند. ساختمان فرماندار ایالت، سنا، مجلس نمایندگان یا حتی خود دادگاه عالی ممکن است لنگرگاه نهایی یک دادستان قبلی باشد. دفتر دادستانی منطقه مسؤول برگزاری محاکمه در دادگاه بوده و از این‌رو از یک فرصت طلایی برای نشان دادن عملکرد خارق‌العاده خود در ملاءعام برخوردار است. در سطح فدرال، اجرای قانون تحت نظارت وزارت قضایی زیرنظر ریاست دادستان کل قرار دارد. در هر منطقه قضایی فدرال، یک دادستان ایالات متحده وجود دارد، که برخلاف همتای خود در سطح ایالت، یک مقام انتصابی است.

معاون دادستان کل، نظارت بر عملکرد دادستانهای ایالات متحده داشته و نماینده حکومت فدرال در برابر دادگاه عالی است. «اداره تحقیقات فدرال» مجری نقش پلیس حکومت فدرال و زیرمجموعه‌های وزارت دادگستری است که نظارت بر اجرای قانون در حوزه‌های گوناگون نظیر حقوق مدنی، تخلفات شرکت‌ها و قوانین مربوط به مهاجرت دارد.

فرایند قضایی

در این فصل بر نقش قوه قضائیه آمریکا در سیاست‌گذاری تأکید قابل ملاحظه‌ای شده است. هر چند که این نقش از اهمیت فراوانی برخوردار است، ولی باید توجه گردد که محدودیت‌های قابل توجهی نیز بر روی توان دادگاه در اجرای این کارکرد وجود دارد. ماهیت فرایند قضایی، نقش دادگاهها را تاحدی متفاوت‌تر از نقشهای سایر ارکان حکومتی می‌نماید. دادگاهها نمی‌توانند خود اقدامی را شروع نمایند، اینها باید منتظر بمانند تا مواردی جهت تصمیم‌گیری به آنها ارجاع گردد. اگر دیگران اساسنامه‌ای بودن یک لایحه قانونی را در دادگاه به چالش نکشانند، دادگاه خود نمی‌تواند در مورد آن اظهار نظر کند. البته دادگاهها از منابع خود جهت جمع‌آوری و ارزیابی اطلاعات، همچون قوه مقننه و مجریه برخوردار نیستند بلکه باید به گزارشهایی تلخیصی متکی باشند که شاکیان به آنها عرضه می‌دارند. از سوی دیگر اینها تحت همان فشار آشکار که سایر قوای حکومتی قرار دارند، واقع نیستند. منظور این نیست که گفته شود گروههای فشار دادگاها را نادیده می‌گیرند بلکه به این معنا است که «سیاست دسترسی»[1]، آن گونه که «دیوید ترومن» رئیس‌جمهور آمریکا آنها را نام نهاده، بالاجبار با شیوه‌ای بسیار متفاوت باید صورت پذیرد. فرآیند طولانی آیین دادرسی می‌تواند سالها طول کشد قبل از آنکه سرانجام حکمی صادر گردد، هرچند که در بعضی مواقع دادگاه

1. Stare - Decisis

می‌تواند با سرعت قابل ملاحظه‌ای نیز اقدام نماید. شاید بزرگترین برتری فرایند قضایی به عنوان مکانیزم تصمیم‌گیری، به ویژه در نظام سیاسی قویاً کثرت‌گرا نظیر ایالات متحده، آن است که هر چند دادگاهها ممکن است مرکز جنجال‌های بزرگ سیاسی گردد، ولی شیوه کاری آنها به نحوی می‌باشد که تصمیم‌ها از کیفیت وجاهت بالا و غیر مغرضانه‌ای که بسیار متفاوت‌تر از تصمیمات سایر ارکان حکومتی است، برخوردار می‌شود. از سوی دیگر، این حقیقت که صدور حکم در دیوان عالی مبتنی بر اکثریت آراء صورت می‌پذیرد، و این که تصمیمات بسیار مهم غالباً با رأی اکثریت پنج به چهار اتخاذ می‌گردد، و همچنین قضات مخالف، بعد از قرائت رأی و صدور حکم دادگاه، همزمان می‌توانند گزارشی بسیار قوی و متقاعدکننده از موضع مخالف خود تهیه و قرائت نمایند، همگی بیانگر این واقعیت است که فرایند قضایی به هیچ وجه کاملاً مکانیکی نیست. قضات آگاه و خبره ممکن است به نتایج متفاوتی در تفسیر قانون دست یابند.

یکی از جلوه‌های مهم فرایند قضا در آمریکا آن است که دادگاه سعی نمی‌کند قبل از آنکه موضوع به آن واگذار شده باشد پیشاپیش بر اساس قواعد کلی و مبهم، در مورد آن قضاوتی داشته باشد. تصمیم‌های دادگاه مربوط به موارد خاصی می‌گردد که در آن مطرح می‌شود ولی دادگاه با توجه به این موارد اقدام به صدور احکام کلی می‌نماید. از این رو، طرفین دعوا در صورت علاقه می‌توانند استدلال نمایند که به دلیل خاص بودن مورد آنها بایستی حکم متفاوتی صادر می‌گردید. اگر چنین مدعیانی حاضر به پذیرش هزینه سنگین دادگاه باشند، می‌توانند دعاوی خود را در دادگاه‌ها ادامه داده و قضیه را سرانجام به دیوان عالی بکشانند. حداقل، این شیوه می‌تواند شرایط استفاده از تاکتیک به تأخیراندازی را در اختیار آنها قرار دهد. بنابراین، حکم کلی دادگاه علیه تفکیک نژادی نظیر آنچه که در تصمیم مورد «بران در برابر هیأت آموزشی» صادر شد، بلافاصله منجر به رفع تفکیک نژادی در همه مدارس موجود در آمریکا نگردید و در عوض موجب

کشانده شدن موارد متعددی به دیوان عالی شد که مبارزه حقوقی آن چندین سال به طول انجامید. می‌توان مدعی گردید که این حالت منتهی به کُندی غیرقابل تحمل و ناهمگون اجرای قانون گشته و حکومت را مواجه با ناکارآمدی در اجرای دستورات قانونی می‌نماید. از سوی دیگر، می‌توان استدلال نمود که این شیوه، شرایط را برای اجرای منعطفانه قانون فراهم آورده و شرایط محلی و موارد خاص را از اهمیت فراوانی در نحوه اجرای قانون برخوردار می‌کند.

بعد دیگر قضیه، مربوط به شیوه‌ای می‌شود که دادگاهها با بهره‌گیری از آن اقدام به اجرای قانون می‌نمایند و آن روشی است که دادگاههای فدرال رده‌پایین‌تر و دادگاههای ایالتی، احکام صادره دادگاه عالی را به اجرا در می‌آورد. هر چند که قاعده رعایت رویه قضایی به دادگاههای پایین‌تر مربوط می‌شود و آنها را ملزم به رعایت احکام دادگاه عالی می‌نماید، اما در عمل برای دادگاه عالی بسیار مشکل است که بتواند تبعیت از احکام خود را درباره هزاران موردی که در دادگاههای سراسر کشور مطرح می‌گردد، تضمین نماید. تنها سلاح موجود در اختیار دادگاه عالی، لغو احکام صادره دادگاه بدوی بعد از ارجاع آن جهت تجدید نظر است؛ از این‌رو، دادگاه عالی فقط پیرامون تعداد کمی از موارد فرصت اعلام نظر می‌یابد. حتی دادگاههای پایین‌تر فدرال، به دلیل نزدیک‌تر بودن به شرایط سیاسی و اجتماعی که موجب نحوه اتخاذ صدور حکم توسط دادگاه عالی می‌شود، قادر هستند که این احکام صادره را هنگام اجرا دچار جرح و تعدیل نمایند. ولی دادگاههای ایالتی، به ویژه در ایالتی که مسؤولین قضایی انتخابی هستند، طبیعتاً حتی بیشتر از دادگاههای فدرال خود را پاسخگو به جو سیاسی حس خواهد نمود. دادگاههای تجدید نظر ایالتی احکام دادگاههای پایین تر ایالتی را مورد مرور خود قرار می‌دهند و ممکن است بیشتر جانبدار این دادگاهها در برابر دادگاههای عالی باشند که احکامشان ضرورتاً باید توسط این دادگاه‌های رده پایین‌تر ایالتی به اجرا در آید. با این وجود لازم است ذکر گردد که با توجه به فشار سیاست ایالتی

بر روی قضاییه، به ویژه در ارتباط با حقوق مدنی در ایالات جنوبی، دادگاههای ایالتی به طور معقولانه احکام خود را تابع الویت‌های فدرال نموده و به نظر می‌رسد که بیشتر از سایر ارکان‌های حکومت ایالتی جانبدار حمایت از حقوق مدنی شهروندان سیاهپوست باشند.

بنابراین، تأخیر و انعطاف پذیری در اجرای احکام، تصویری کلی از فرایند قضایی را به نمایش می‌گذارد. این روند برای افرادی که خواهان صدور احکام روشن، فوری، متحدالشکل و بدون تأخیر و تعلل در اجرای آن هستند، عمیقاً نگران‌کننده است. ولی در ایالات متحده، پیچیدگی نظام سیاسی و گوناگونی اوضاع سیاسی محلی، صدور و اجرای چنین احکامی را کاملاً غیر عملی و نامعقول گردانیده و موجب تحمیل سیاست‌هایی خشک و سخت‌گیرانه در بسیاری از حوزه‌های اجرایی حکومتی شده است. لازمه فهم این نگرانی، ما را بر آن می‌دارد که نگاهی کمی دقیق‌تر به شیوه‌هایی که از طریق آن نفوذ بر قوه‌قضاییه میسر می‌گردد، داشته باشیم.

سیاست و قضات

دیدگاه افراطی درباره قضات به عنوان ملبسین به لباس سیاست محض، یک دیدگاه سست بنیاد است. بنابراین، نقش سیاست‌گذاری قوه قضاییه آن را درگیر مانورهای آشکار سیاسی می‌نماید. این امر در هیچ جایی بیشتر از نحوه گزینش قضات چه در سطح ایالت و چه در سطح فدرال مشهود نیست. قضات فدرال توسط رئیس‌جمهور نامزد پست خود گردیده و توسط سنا باید مورد تأیید قرار گیرند. این پستها، با دوره تصدی مادام‌العمری و پرستیژی مافوق هر پست دیگر حکومتی، البته به استثنای پست خود رئیس‌جمهوری، ایده‌آل‌ترین وسیله حامی‌پروری است که در اختیار رئیس جمهور قرار دارد. در خلال یک دوره چهارساله، رئیس‌جمهور ممکن است به طور متوسط انتصاب چهار قاضی دادگاه

عالی و احتمالاً بین پنجاه تا یکصد قاضی فدرال برای دادگاه بدوی و تجدید نظر را داشته باشد. هیچ رئیس جمهوری نمی‌تواند منافع حامی‌پروری موجود در چنین انتصابی را نادیده انگارد. کمترین چیزی که می‌توان در ارتباط با این انتصابات بیان داشت این است که این قضات قادر خواهند بود تأکید خاصی را به شیوه اجرای یک خط مشی داشته باشند و از این رو رئیس‌جمهور نمی‌تواند نسبت به این قدرت قضات حساس نباشد.

وفاداری حزبی مطمئناً یک عامل بسیار مهمی در گزینش کاندیداها برای پست قضایی محسوب می‌شود. یک اکثریت قابل توجه‌ای از انتصابات برای دادگاه عالی از طرفداران حزب رئیس‌جمهور وقت بوده و این سنت در ارتباط با انتصاب قضات در دادگاههای پایین‌تر فدرال بیشتر رعایت می‌گردد. بیش از ۹۵ درصد از انتصابات رئیس جمهور آیزنهاور برای دادگاههای بدوی، جمهوری‌خواه بودند و بیش از ۹۰ درصد از انتصابات رئیس جمهور کندی که در طی طول سه سال خدمتش انجام پذیرفت، دمکرات بودند.

رؤسای جمهوری در انتصاب‌های خود برای دیوان عالی، تقریباً به طور گریزناپذیری تحت تأثیر گمانه‌زنی‌های خود در ارتباط با نگرشهای نامزدها نسبت به نوع سیاست‌هایی که مورد تأیید رئیس جمهور هستند، می‌باشند. ماهیت دادگاه عالی، با انتصاب‌های رئیس‌جمهور روزولت از سال ۱۹۳۷ به بعد به طور قابل‌توجهی تغییر یافت. رئیس‌جمهور کارتر فرصت بی‌سابقه‌ای در دوره چهارساله تصدی خود یافت که با انتصاب ۲۵۸ قاضی به دادگاههای فدرال ماهیت قوه قضاییه را در جهت تمایل خود شکل دهد. این نامزدها شامل تعداد بی‌سابقه‌ای از زنان، سیاهپوستان و اسپانیولی‌ها و تعداد ببسیاری از قضات با دیدگاههای لیبرالیستی فعال را تشکیل می‌دادند. بعد از آنکه ریگان در سال ۱۹۸۱ قدرت را به دست گرفت یک تلاش مستمر به منظور تغییر جهت دادن در ماهیت لیبرالیستی فعال قضاییه و همچنین انتصاب قضات با دیدگاه محافظه‌کارانه قوه مجریه

صورت پذیرفت. قبل از تعیین نامزدها، پرسنل رئیس‌جمهور ریگان مطالعه گسترده‌ای درباره دیدگاههای آشکارا اظهارگردیده قبلی آنان پرداخته تا اینکه مطمئن گردند که احکام قضایی آینده آنان بازتابی از مجموعه ارزشهای رئیس جمهور ریگان باشد. ولی نباید نسبت به قدرت رئیس‌جمهور در نفوذ بر تصمیمات قضایی مبالغه گردد. این قضات به محض انتصاب خود دیگر به هیچ وجه مخلوقات محض منصوبین خود نیستند. بسیاری از رؤسای جمهوری از نوع آراء قضاتی که خود آنها را بر آن کرسی‌های والامقام نشانده‌اند، خشمگین شده‌اند.

قدرت سنا در رد نامزدهای قضایی چیزی نیست که بتوان آن را سبک شمرد. قوه مجریه باید با رهبران سنا درباره نامزدهای خود مشورت نموده و در ارتباط با نامزدها برای دادگاههای رده پایین‌تر، موافقت سناتورهای ایالتی که قضات برای دادگاههای آن ایالت معرفی می‌شوند، باید کسب گردد. رئیس جمهور، گزینش قضات برای دادگاههای پایین‌تر را، به قائم مقام دادستانی کل واگذار می‌نماید، ولی گزینش قضات دادگاه عالی موضوع توجه شخص رئیس جمهور خواهد بود. هر چند که سنا با نامزدهای رئیس جمهور برخورد محترمانه‌ای دارد ولی از اِعمال حق خود در رد آنها خودداری نمی‌کند. یک رقابت تلخی بر سر نامزدی «قاضی برندیز» در سال ۱۹۱٦، و جان. ج. پارکر در سال ۱۹۳۰ به وقوع پیوست که هر دوی آنها توسط مجلس سنا رد گردید. عجیب‌ترین اعمال قدرت مجلس سنا در سال ۱۹٦۸ رخ داد که در آن رئیس جمهور جانسون را مجبور کردند که نامزدی «قاضی اِب. فورتاس» برای ریاست دادگاه عالی را پس بگیرد. رئیس جمهور نیکسون در دوبار متوالی، بار اول برای نامزدی «کلنت اف. هنس ورث» و برای بار دوم، برای «ج.هارلد کارسول» در برابر مجلس سنا مواجه با شکست گردید. قاضی نامزد رئیس‌جمهور ریگان به نام «قاضی رابرت برک» در سال ۱۹۸۷، موضوع مبارزه تلخی در سنا گردید. رئیس‌جمهور جمهوری‌خواه،

قاضی‌ای را نامزد کرد که سابقه‌ای بسیار محافظه‌کارانه‌ای با خود همراه داشت. دمکراتها از اکثریت در سنا برخوردار بوده و اعضای لیبرال‌تر قویاً با نامزدی «برک» مخالفت می‌کردند. سرانجام، نامزدی او با ۵۸ رأی مخالف در برابر ۴۲ رأی موافق رد گردید. هنگامی که رئیس‌جمهور بوش، «کلیرنس توماس» را در سال ۱۹۹۱، نامزد دادگاه عالی نمود، سنا تبدیل به صحنه مبارزه دیگری گردید. این مبارزه ریشه در اتهامی داشت که همکار قبلی او به نام «آنیتا هیل» او را به طور علنی متهم به اذیت و آزار جنسی خود نموده بود. با این حال «کلیرنس توماس» سرانجام مورد تأیید مجلس سنا قرار گرفت.

فرایند گزینش قضات با نقشی که کمیته قضایی فدرال در جامعه حقوقدانان آمریکا ایفا می‌کند حتی بیشتر پیچیده می‌گردد. قائم‌مقام دادستان کل، با آگاه نمودن این کمیته از نامزدهای آتی خود که مورد تحقیق این کمیته قرار می‌گیرد، با آن همکاری می‌نماید. کمیته این نامزدها را به چهار گروه فوق‌العاده واجد شرایط، کاملاً واجد شرایط، واجد شرایط و یا فاقد شرایط درجه‌بندی می‌کند. بعضی مواقع یافته‌های کمیته موجب حذف نامزد رئیس‌جمهور می‌گردد ولی فشارهای سیاسی ممکن است باعث اصرار او در حفظ موضع خود شده و تعدادی از فاقدین شرایط لازم مورد تأیید مجلس سنا قرار گیرند. نامزدهای پست قضا در دیوان عالی مورد بررسی کمیته قضایی سنا واقع شده و معمولاً دیدگاه آنها نسبت به امور متعدد به صورت علنی مورد بررسی قرار می‌گیرد و سپس این کمیته گزارش خود را به سنا ارایه می‌دهد که علی‌القاعده پیشنهادهای آن توسط سنا پذیرفته می‌شود.

انتصاب برای پست قضا در دیوان عالی فدرال به عنوان اوج حرفه سیاسی یا حقوقی دیده می‌شود. تفت، یکی از رؤسای دیوان عالی، قبلاً رئیس جمهور ایالات متحده بوده است. مسیر اصلی برای دست‌یابی به نامزدی دیوان عالی، عضویت در سنا یا مجلس نمایندگان، پست کابینه، دادگاههای پایین‌تر فدرال یا

ایالتی، نماینده مجلس ایالتی یا پست فرمانداری می‌باشد. اکثر قریب به اتفاق قضات قبل از نامزدی خود برای این پست از سابقه حرفه‌ای سیاسی به جای حقوقی برخوردار بوده‌اند. در حقیقت تعدادی از مهمترین قضات که در دیوان عالی قرار گرفتند هیچ تجربه قضایی قبلی در هیچ سطحی نداشته اند.

ماهیت سیاسی قضات ایالتی هنوز آشکارتر است. بیش از $\frac{2}{3}$ قضات ایالت‌ها به طور مستقیم یا غیر مستقیم توسط رأی دهندگان یا قانون‌گذارن ایالتی انتخاب می‌گردند. مطالعات تصمیمات قضایی قضات انتخابی بیانگر این واقعیت است که ملاحظات سیاسی ممکن است بر احکام صادره از سوی آنها اثر گذار بوده باشد، زیرا در شرایط متفاوت، یک حکم سخت‌گیرانه یا ملایم ممکن است موجب حمایت قابل توجه عامه از آن گردد. این امر اخیر، باعث می‌گردد که به مطالعات رفتار قضایی قضات توجه گردد که چه عواملی تعیین‌کننده تصمیمات قضایی می‌شود؟

مطالعات رفتار قضایی

تابع نمودن مطالعات رفتارهای قضایی به تکنیک‌های اندیشمندان با اندکی گرایش سیاسی، موجب دقت‌نگری بیشتر در بحث‌هایی گردیده است که در گذشته علیه ایده کاملاً بی‌طرفانه قضات مطرح بوده است. «استوارت اس. نگال»[1] رابطه بین سابقه حزب سیاسی قضات فدرال و قضات دیوان عالی ایالتی و احکام صادره آنها را در پانزده مورد متفاوت مورد مطالعه قرار داد. با توجه به نتایج حاصله، چنین اظهار می‌دارد که در همه پانزده نوع مورد، قضات دمکرات گرایش بیشتری به حمایت از حقوق مدنی در مقایسه با قضات جمهوری خواه داشته‌اند. «هارلد. جی. اسپیث»[2] نتیجه گرفته است که روند آراء در دیوان عالی، در موارد مربوط به قواعد حاکم بر بازرگانی، نشان می‌دهد یک گروه از قضات با گرایش

1. Stuart S. Nagel
2. Harold J. Spaeth

لیبرالی دارای موضع ضد تجاری، حامی رقابت و اتحادیه‌های کارگری و گروه دیگر محافظه‌کار و دارای رویه‌ای مخالف موضع لیبرالی بوده‌اند. البته وجود بلوک‌بندیها یا ائتلافها در بین قضات دادگاه از مدتها قبل شناخته شده و درک گردیده است، هر چند با تکنیک‌های ریاضی، طول مدت چنین بلوک‌بندیها و ائتلافها را می‌توان نشان داد. شبیه قوه مقننه، ائتلافها در دادگاهها حول محور موضوعات شکل گرفته و درجات متفاوتی از یکسانی رأی در رفتار قضات یک ائتلاف قابل مشاهده است. در ارتباط با بعضی از موارد، بعضی از قضات را می‌توان یافت که تقریباً همیشه از یک طرف خاص موضوع حمایت کرده‌اند در حالی که رفتار سایر قضات ممکن است غیر قابل پیش‌بینی باشد. بنابراین در طول سال ۱۹۵۷، قاضی داگلاس در چهل مورد در حمایت از دادخواهان حقوق بشر رأی داده، در حالی که قاضی کلارک در ۳۹ مورد علیه آن جبهه‌گیری نموده بود. مطالعات رفتار آرای قضایی در تعدادی از موضوعات متناقض یکدیگر، نظیر حقوق ایالت‌ها و کنترل بازرگانی توسط حکومت فدرال نشان دهنده الگوهای پیچیده‌ای از آرای قضات است.

اما نبایستی شواهد بدست آمده توسط محققین رفتارگرا منجر به این فرضیه و نتیجه‌گیری ساده گردد که قضات از پست والای خود به منظور دست‌یابی به اهداف محدود سیاسی استفاده می‌نمایند. یکی از برجسته‌ترین دانشجویان رفتارگرای علاقمند به مطالعه تصمیم‌های قضاییه، به نام «گلدن. ا. شوبرت»[1]، از طریق دو شیوه نشان داده است که ماهیت کارکرد قضایی بیشتر از اینها پیچیده است. شوبرت، یک تجزیه و تحلیل بسیار دقیقی را در ارتباط با شکل‌گیری بلوک‌بندی و تجدید آن در دادگاه عالی ایالات متحده و دادگاه ایالت میشیگان انجام داده است. او به این نتیجه‌گیری دست یافت که گرایشات سیاسی حزبی قضات دادگاه ایالت میشیگان در تعیین رفتار آنها بسیار با اهمیت بوده است.

1. Golden A. Schubert

قضات دیوان عالی میشیگان برای دوره‌های تصدی هشت ساله از طریق آرای عمومی انتخاب گشته و توسط کنوانسیون‌های حزب، در کنار کاندیداهای سایر ادارات، نامزدی آنها اعلام می‌گردد. از این‌رو است که مقایسه رفتار قضات، در این دو دیوان عالی فدرال و ایالت، منجر به این نتیجه‌گیری شوبرت گردید که بالاخره این فرضیه که مادام‌العمری بودن دوره تصدی، پرورش‌دهنده قضات مستقل‌تر می‌شود، از اعتبار برخوردار است.

شوبرت در مطالعه دیگری، فشارهای متناقض وارده بر قضات هنگامی که دیدگاه آنها در تعارض با هنجارهای رفتار قضایی نظیر «رویه قضایی» می‌باشد، مورد بررسی و تجزیه و تحلیل قرار می‌دهد. شوبرت، بعد از توجه به شیوه‌هایی که دیوان عالی با استفاده از آن احکام خود را درباره اقدامات کنگره علیه صلاحیت قضایی دادگاههای نظامی در امور مربوط به حقوق مدنی صادر نمود، مشاهده کرد که در این حوزه مهم، بعد از آنکه دادگاه در سال‌های ۱۹۵۵، ۱۹۵۷ و ۱۹۵۸، بخشی از اقدامات قانونی کنگره را نقض نمود، تعداد زیادی از قضات به وضوح تحت تأثیر آرزوی خود در احترام به تصمیم‌های پیشین دادگاه قرار داشته‌اند، هر چند که ممکن است در ابتدا مخالف چنین احکامی نیز بوده باشند. به خصوص اگرچه قاضی کلارک ممکن بود در بعضی مواقع با موضع اکثریت همتایان خود در دیوان عالی موافق نباشد، ولی اگر نوع رأی او تعیین‌کننده می‌گردید از قاعده رعایت «رویه قضایی»[1] تبعیت می‌نمود. شوبرت در مطالعه خود به این نتیجه می‌رسد که «در سنجش نگرشهای قضایی، تنها نبایستی توجهمان را فقط به ارزشهای با گرایش بیرونی معطوف نماییم که معرف قوانین و خط‌مشی‌های مربوط به امور تکراری هستند که جهت صدور حکم در برابر دادگاه قرار می‌گیرند، بلکه همچنین باید به ارزشهای با گرایش درونی که معرف هویت شخصی قضات، دادگاه و رسم و رسوم و سنت‌هایش و نگرشهای قضات

1. Stare Decisis

نسبت به یکدیگر به عنوان اعضای یک گروه کوچک تصمیم گیرنده، توجه داشته باشیم.»

هنگامی که در سال ۱۹۹۲، دادگاه تصمیم گرفت که حکم مربوط به موضوع «رو دربرابر ود»[1] که سقط جنین را مشروع اعلام کرده بود، دوباره مورد بررسی قرار دهد، مطمئناً یک اکثریتی از قضات در دادگاه مخالف «رو» بودند ولی آنها از لغو آن حکم به دلیل آنکه می‌توانست مشروعیت دادگاه و تعهد کشور را به قانون آسیب‌پذیر نماید، خودداری نمودند. همان گونه که «مک کیور»[2] بیان کرده است، بعضی از قضات ممکن است احساس فشار همه‌جانبه کرده باشند، زیرا خودداری قضایی از لغو چنین حکمی موجب حفظ حرمت برای پیشینیان نیز می‌گردید. بنابراین، آن نیروهای نهادی که دیوان عالی را به بیش از یک گروه از سیاستمداران حقوقی محض تبدیل می‌نماید، به آن قدرت مقابله در برابر قوای مجریه و مقننه نیز می‌دهد و بعضی مواقع قادر است که افکار عمومی را در دفاع از اصول قانون اساسی مورد اعتقادشان بسیج نماید. سالهای بعد از سال ۱۹۵٤، دوره‌ای بوده که در آن دادگاه از قدرت کامل نهادی خود استفاده نموده و با این عمل خود موجبات خشم کنگره و رئیس جمهوری را نیز فراهم ساخت.

موضع‌گیری فعال قضایی دادگاه وارن

در سالهای اولیه دوره به اصطلاح «تلاش نوین»، دادگاه به طور فعال از قدرتش در مسدود نمودن اقدامات کنگره در زمینه‌های وسیعی از امور مربوط به زندگی اقتصادی کشور استفاده نمود. در طول دو سال ٦ـ۱۹۳۵، دادگاه هفت ماده قانونی را که با هدف برخورد با مشکلات اقتصادی حاصله از قحطی به تصویب رسیده بود لغو نمود و این اقدام دادگاه برنامه‌های رئیس‌جمهور را نقش بر آب کرد. رئیس جمهور روزولت، با انتصاب قضات جدید و حمله به دادگاه، موجبات

1. Roe V. Vede
2. Mckeever

حاکمیت فلسفه خویشتن‌داری قضایی را بر فضای دیوان عالی فراهم گردانید، تا این که تصمیم در موضوع «بران در برابر هیأت اُمنای آموزش و پرورش در سال ۱۹۵٤»، موجب فعال شدن مجدد قضایی در موضع‌گیری‌های خود گردید. با توجه به پیامدهای سیاسی حکم اختلاط نژادی در مدارس، انتظار می‌رفت که دادگاه به این پیروزیش بسنده نموده و با ورود به یک حوزه دیگر جنجال‌برانگیز اعتبار خود را خدشه‌دار ننماید، ولی در عوض اقدام به بدعت‌گذاری در چند حوزه سیاسی حساس مربوط به قانون اساسی نمود. دادگاه با خشمگین کردن سناتورها و نمایندگان ایالات جنوبی، شروع به عصبانی نمودن محافظه‌کاران نگران تهدید کمونیسم و همچنین همه آنهائی نمود که در سراسر کشور از دخالت فزاینده [دولت] فدرال در امور مربوط به ایالت‌ها واهمه داشتند.

دادگاه با یک سری از احکام صادره خود در سال ۱۹۵٦، پا را از حوزه حقوق مدنی فراتر نهاد. موضوع مربوط به مدافعین موارد جنایی می‌گردید که مأمورین «اف. بی. آی»[1] علیه آنها شهادت داده بودند. در این حکم، دادگاه اعلام نمود که وکلای مدافع موارد جنایی که مأمورین «اف. بی. آی» علیه آن شهادت داده بودند، حق دارند به مدارک و اسناد موجود در اداره «اف. بی. آی» دسترسی داشته باشند تا بتوانند احتمال وجود تناقضات را در شهادت‌ها و گزارشهایی که اساس این شهادت‌ها را تشکیل می‌داد، مورد بررسی قرار دهند. دیوان عالی فدرال در حکم مربوط به «وات‌کینگز در برابر ایالات متحده»[2]، محدودیت‌هایی را بر قدرت تحقیق و تفحص کمیته‌های کنگره، به ویژه «کمیته مربوط به فعالیت‌های ضد آمریکایی» مجلس نمایندگان برقرار نمود.

در موضوع «یتس در برابر ایالات متحده»[3]، دادگاه عالی حکم چهارده تن از افرادی که بر اساس ماده قانونی معروف به «اسمیت» که هدفش مجازات آنهایی

1 . Federal Bureau of Investigation (F. B. I)
2 . Watkkings V. US
3 . Yates V. US

بود که از طریق توطئه اقدام به براندازی خشونت بار حکومت کرده بودند، لغو نمود. قضات، یک استاد دانشگاه را که در دعوی «سوئزی در برابر نیوهامپشیر»[1]، به علت سرپیچی در پاسخ به سؤالات مربوط به اعتقاد سیاسیش محکوم گردیده بود، تبرئه نمود. سرانجام در دعوی «پنسیلوانیا در برابر نلسون»[2]، دیوان عالی، قوانین چهل و دو ایالت را در زمینه «اقدامات براندازانه»[3] به دلیل آنکه کنگره مصوباتی دال بر اختیارات ایالتی در این زمینه دارد، باطل اعلام نمود.

در سال بعد، دادگاه عالی توجهش معطوف به حفظ سایر حقوق فردی در برابر قدرت حکومتی گردید. دادگاه، در دعوی «ترپ در برابر دالس»[4]، قوانینی را که منجر به لغو شهروندی افرادی که به تبعیت آمریکا در آمده‌اند اما متهم به اهانت به حکومت می‌شوند، باطل اعلام کرد. همچنین در دعوی نگه‌داشتن «کنت در برابر دالس و دیتن در برابر دالس»[5]، تصمیم وزارت امور خارجه را در نگه‌داشتن پاسپورت آنهایی که مخالف مسافرتشان به خارج از کشور بود فاقد وجاهت قانونی دانست و رأی به ابطال آن داد. دادگاه در یک رشته از دعاوی، آن بخشهایی از قوانین مصوب کنگره، بویژه بخشهایی در «قانون ملیتی» سال ۱۹٤۰ و قانون معروف به «اسمیت» که تجاوز به حقوق مدنی شهروندان را تشخیص می‌داد، فاقد اعتبار اعلام کرد. در سال ۱۹٦٥، دادگاه در موضوع ایالات متحده در برابر بران، قانون سال ۱۹٥۹ را که بر اساس آن اعضای حزب کمونیسم از استخدام در مشاغل رسمی و عضویت در اتحادیه‌های کارگری محروم گشته بودند، لغو کرد. دادگاه حتی در امر ابطال آیین دادرسی و قوانین ایالتی پا را فراتر نهاد. در دعوی «اینگل در برابر وایتل»[6] دادگاه حکمی صادر نمود که بر مبنای آن مدارس دولتی حق ندارند خواندن دعا را تجویز نمایند و یا در دعوای «مدرسه

---

1 . Sweezy V. New Hampshir
2 . Pennsylvania V. Nelson
3 . Subversive Activities
4 . Trop v. Dulles 8. Kent v. Dulles
5 . Kent v. Dulles ; Dayton v. Dulles
6 . Engel V. Vitale

بخش در برابر شمپ»[1]، خواندن انجیل را در برنامه صبحگاه مدارس ممنوع اعلام کرد. در سالهای ۱۹۶۰، دیوان عالی با به کارگیری تبصره چهاردهم قانون اساسی، رعایت آیین دادرسی را که در دادگاههای فدرال اعمال می‌گردید در دادگاههای ایالتی سراسر آمریکا الزامی دانست و اقدامات پلیس را تحت کنترل شدید درآورد. در دعوی «ماپ در برابر اوهایو»[2]، دادگاه اعلام نمود که شهروندان باید در برابر دستگیری و تفتیش نامعقول محافظت گردند و در دعوی «رابینسون در برابر کالیفرنیا»[3]، حکم علیه تنبیهات شدید و غیر معمول صادر کرد. در دعوی «گی‌دیون در برابر وین رایت»[4] دادگاهها را مجبور به وکیل تسخیری برای متهمینی که خود قادر به آن نیستند، نمود. این وقایع، سرانجام منتهی به دعوی «میرندا در برابر آریزونا»[5] در سال ۱۹۶۶ گردید که در آن دادگاه دستور به تطبیق اقدامات پلیس ایالتی به نحوه اقدامات «اف.بی.آی»[6] داد که در دعاوی فدرال مورد استفاده قرار می‌گیرد. دادگاه اعلام نمود که متهم هنگام بازجویی باید همراه وکیل مدافع خود باشد و ایالات باید، در صورت عدم توانایی مالی متهم در گرفتن وکیل مدافع برای خود، برای او وکیل تسخیری تعیین نماید.

نقش امروزی دیوان عالی

دیوان عالی در طول تاریخ حیاتش، البته به استثنای سالهای «تلاش نوین»، بدون تردید فعال‌ترین دوره صدور حکم خود را تحت ریاست قاضی وارن داشته است. امروزه در بسیاری از حوزه‌های حساس سیاست‌گذاری، بویژه اختلاط نژادی و تخصیص بودجه، دادگاه هنوز مشغول بررسی نتایج احکام صادره قبلی خود است. ولی در سال ۱۹۶۹، ریچارد نیکسون درست در آغاز دوره رئیس

1 . School District V. Schemp
2 . Mapp V. Ohio
3 . Robinson V. California
4 . Gideon V. Wain Wright
5 . Miranda V. Arizona
6 . F. B. I

جمهوری خود، از فرصت انتصاب نامزدی برای جانشینی رئیس دیوان عالی «ارل وارن»[1] برخوردار گردید و در نتیجه فردی با ذهنیت محافظه‌کار شدیدتری همچون «وارن ای. برگر»[2] را نامزد این پست نمود. در طول دو سال بعدی، سه نفر از نامزدهای نیکسون به نامهای «بلک‌کوم، پاول، رن کویتس» به مقام قاضی در دادگاه عالی منصوب گردیدند. در سال ۱۹۵۷، رئیس‌جمهور فورد، قاضی «جان پل استیونس» را نامزد کرسی قضا در دیوان عالی نمود. هیچ انتصابی دیگر تا سال ۱۹۸۱ صورت نپذیرفت تا اینکه رئیس جمهور ریگان، اولین قاضی زن به نام «ساندرا دی. اوکانر» را به کرسی قضا در دیوان عالی منصوب نمود.

خط‌مشی‌های رادیکال دادگاه وارن در دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، که توسط گروهی از قضات که دو نفر از آنها به نامهای قاضی «هوگو ال. بلک»، و «ویلیام او. داگلاس» از منصوبین روزولت بودند، به مرحله اجرا گذاشته شده بود، با استعفای قاضی «ارل وارن» در سال ۱۹۶۹ و کناره‌گیری قاضی «بلک» در سال ۱۹۷۱ و قاضی داگلاس در ۱۹۷۵، تعدیل گردید و این دادگاه توجه خود را در رهیافتش معطوف به سؤالهای اساسنامه‌ای نمود. دادگاه «وارن» با اکثریت لیبرالهای فعال خود، به یک گروه از قضات نه چندان منسجم ولی با احتیاط و فارغ از سیطره یک فلسفه خاص بر چگونگی تفسیر قانون اساسی تبدیل گردید. از این پس، دادگاه با اختیارات و خط‌مشی‌های حکومت فدرال محترمانه برخورد نموده و علاقه خیلی کمی به دخالت در امور فدرال از خود نشان داد. همان طوری که قاضی «رینکویتس» در سال ۱۹۸۱ بیان داشت، دادگاه دیدی محترمانه در مرور تصمیم‌های کنگره خواهد داشت، به ویژه زمانی که موضوع مربوط به امنیت اجتماعی و سیاست خارجی می‌شود. دیوان عالی تحت ریاست قاضی «برگر» خط‌مشی‌های دادگاه‌های ماقبل خود را رد نکرد بلکه کمی آنها را تعدیل نمود. این دادگاه به هیچ وجه حق ابطال اقدامات کنگره را از خود سلب ننموده است. به

1 . Earl Warren
2 . Warren E. Burger

عنوان مثال در سال ۱۹۷٦، در دعوای «اتحاد ملی شهرها در برابر یوزری»[1]، دیوان عالی رویه متعادل‌تری را اتخاذ نمود و اعلام کرد که تلاش حکومت فدرال در کنترل حداقل دستمزد برای کارکنان ایالتی و محلی خلاف قانون اساسی بوده است و حکم مربوطه با توجه به تغییرات در دیدگاه اکثریت قضات صادر شد و از هرگونه جبهه‌گیری قویاً محافظه‌کار یا لیبرال نیز پرهیز گردیده بود.

از سالهای ۱۹۸۱ الی ۱۹۸۸، رئیس‌جمهور ریگان فرصت انتصاب سه قاضی به نامهای «ساندرا دی. اوکانر، آنتونین اسکالیا، و آنتونی کندن» و همچنین ارتقای قاضی ویلیام رنیکویتس را به سمت رئیس دیوان عالی به دست آورد. رئیس جمهور بوش، «دیوید ساتر کلارنس توماس» را به کرسی قضات در دیوان عالی نشاند. از این رو، این دو رئیس‌جمهور جمهوری‌خواه قادر به تغییر توازن قدرت در دیوان عالی گردیده و باعث شدند که گرایش محافظه‌کارانه‌تری بر مرور قضایی حاکم نمایند. حکومت ریگان نقش فعالی را در ترغیب نگرش جدید توسط اعضای دیوان عالی در اتخاذ نگرشی به بعضی از امور ایفا نمود و دیوان عالی نیز در همین راستا گام برداشت، هر چند نه در آن سطحی که ریگان آرزوی آن را داشت. در اجرای برنامه‌های اختلاط نژادی در مدارس، دادگاه از نقش فعال سالهای قبل خود عقب‌نشینی نموده و در دعوای «فریمن در برابر پتس»[2] در سال ۱۹۹۲، صلاحیت تشخیص بیشتری را در این مورد به عهده هیأت امنای مدارس ایالتی و محلی قرار داد. دادگاه، در موضوع «طرح والدگی در برابر کی‌سی»[3] در سال ۱۹۹۲، از موضع مبهمی برخوردار بود.

رئیس جمهور کلینتون این فرصت را در اولین دوره تصدی ریاست جمهوری خود به دست آورد که دو نامزد خود را به نامهای «روت گینزبرگ» در سال ۱۹۹۳ و «استیفن بری» در سال ۱۹۹٤، به عضویت دیوان عالی منصوب

---

1. National League of Cities V. Usery
2. Freeman V. Pitts
3. Planned Parenthood V. Casey

نماید. هر چند که هر دو نفر در انتهای طیف لیبرال قرار داشتند، ولی توازن قدرت در دیوان عالی تغییر نیافت و احکام صادره اخیرش این ادعا را ثابت می‌نماید. در حوزه «اقدام قاطع»[1] دادگاه در دعوای «سازندگان آداران در برابر پنا»[2]، استفاده از سهمیه استخدامی برای اقلیت‌ها را غیر قانونی اعلام نمود و در حوزه فدرالیسم بیشتر حافظ حقوق ایالت‌ها بوده است (ایالات متحده در برابر لوپز).

کنگره و دیوان عالی

در یک دوره چهارده‌ساله، دیوان عالی تحت ریاست قاضی «وارن» خطمشی‌های جدیدی را با شیوه‌های گوناگون تعقیب نمود که موجب رنجش خاطر عناصر محافظه‌کار جامعه گردید. در نتیجه، دیوان عالی مورد تهاجم گسترده از درون و بیرون کنگره قرار گرفت. قانون اساسی با برقراری حفظ مقام برای قضات دیوان عالی تا زمانی که از رفتار مطلوب برخوردار بوده و اینکه فقط از طریق استیضاح در کنگره می‌توانند بر کنار گردند، توانست یک قوه قضاییه مستقلی را ایجاد نماید. اما، همین قانون اساسی کنگره را از قدرت بالقوه جهت منضبط نمودن قضات از طریق قانون‌گذاری یا الحاق متمم به قانون اساسی برخوردار نمود. دیوان عالی گهگاهی در طی طول تاریخ با کنگره اختلاف پیدا نموده است. کنگره تعداد قضات دیوان عالی را افزایش یا کاهش داده است. یک بار کنگره صلاحیت دادگاه را در رسیدگی به موضوعی رد نمود، در حالی که موضوع در واقع هنوز تحت بررسی دادگاه قرار داشت. ولی اکثر حملات علیه دادگاه مواجه با شکست گردیده هر چند که بعضی از شکست‌ها از حاشیه امنی برخوردار نبوده است. این حمله‌ها، شکل معرفی لوایح یا پیشنهاد الحاق متمم‌هایی به قانون اساسی را داشته است، با این معنا که دیوان عالی در صورتی می‌تواند اقدام دو رکن دیگر فدرال یا حکومت‌های ایالتی را مغایر با قانون اساسی اعلام

---

1. Affirmative Action
2. Adaran Constructors V. Pena 1995

نماید که چنین حکمی از حمایت $\frac{۲}{۳}$ آرای اکثریت آن یا نسبت بالاتری برخوردار باشد. حملات شدیدی علیه صلاحیت استینافی دیوان عالی انجام گرفته که آن را از دخالت در بسیاری از امور منع کرده و یا اختیاراتش را در لغو احکام دادگاههای عالی ایالتی سلب نموده است. تلاشهایی نیز شده است که سن بازنشستگی قضات دیوان عالی را کاهش داده، پست آنها را انتخابی و یا دوره تصدی آن را کوتاه‌تر نمایند. از جمله پیشنهادهای دیگر آن بوده است که سنا تبدیل به دادگاه تجدید نظر جهت بازنگری تصمیمات دیوان عالی گردیده یا این که کنگره از قدرت کنار گذاشتن احکام دیوان عالی برخوردار باشد.

این حملات علیه دیوان عالی از هر سو شکل گرفته است. در سالهای اولیه تأسیس اتحادیه، «جفرسونی‌ها»[1] دیوان عالی را به دلیل تمایل تمرکزگرایی آن به شدت مورد حمله قرار داده و طرفداران لغو بردگی دیوان عالی را به خاطر حمایت از حقوق ملکی صاحبان برده به باد انتقاد شدید گرفته بودند. بعد از جنگ داخلی، جمهوری‌خواهان رادیکال آرزوی کاهش قدرت دیوان عالی را در سر می‌پروراندند، زیرا این دادگاه در احکام صادره خود جانب شاکیان ایالات جنوبی را در ارتباط با دستگیریهای دلبخواهی و برقراری محدودیت‌ها بر آزادی بیان می‌گرفته است. در ربع نهایی قرن نوزدهم، دیوان عالی به دلیل حمایتش از منافع تجاری و بازرگانی، مورد حمله جبهه سیاسی ترقی‌خواهان قرار گرفت. در دهه ۱۹۳۰، لیبرالها دادگاه را، به علت حملاتش علیه برنامه‌های «تلاش نوین»، آماج حملات خود قرار داده و در سالهای پس از ۱۹۵۴، جنوبی‌ها و محافظه‌کاران به شدت این دیوان را به خاطر احکامش درباره اختلاط نژادی، سهمیه‌بندی و سقط جنین مورد هجمه خود قرار دادند.

1. Jeffersonians

دیوان عالی و افکار عمومی

دیوان عالی قدرت فراوانی را در نظام سیاسی آمریکا اعمال کرده و نقش حیاتی را در تصمیم‌گیریهای این حکومت ایفا می‌نماید. با این اوصاف، جایگاه دیوان عالی در دمکراسی چیست؟ چگونه است که قوه قضاییه با اعضای غیر انتخابی و با دوره خدمت مادام‌العمری می‌تواند در انتخاباتی‌ترین کشور جهان تا این سطح از قدرت برخوردار باشد. بدون تردید، دیوان عالی قادر به اعمال سطحی از رهبری بوده است و این توانمندی ریشه در پرستیژ و انزوای نسبی آن از جاروجنجالهای زندگی سیاسی داشته که سایر قوای حکومتی غالباً عاجز از دست‌یابی به آن هستند. بنابراین، قدرت دیوان عالی در تجزیه و تحلیل نهایی، بستگی به موفقیت آن در نوعی از تفسیر قانون اساسی دارد که عموم آگاه، به ویژه آنهایی که مسؤول عملکرد ماشین حکومتی هستند، آماده پذیرش آن باشند. دیوان عالی تاحدی، همچون سایر بخش‌های نظام حکومتی، وقتی تحت فشار شدید قرار گرفته و یا موقعیتش مورد تهدید جدی واقع شود، موضع خود را تعدیل می‌نماید. پس از هر دوره فعال جنجالی خود، این دیوان تاحد قابل توجهی از موضع قبلی خویش عقب‌نشینی نموده و سعی کرده است قضاوت خود را هر چه بیشتر خوشایند عموم نماید. ولی توضیح قدرت دیوان عالی را صرفاً نمی‌توان در توانمندی آن در سنجش دقیق افکار عمومی خلاصه نمود. نقش دیوان عالی را باید با توجه به قالب کلی نظام سیاسی پلورالیستی ایالات متحده فهمید. دادگاه قادر است اعمال قدرت نماید، زیرا به ندرت در تقابل تمام و کمال در برابر یک جبهه واقعاً متحد مخالف، یا از درون و یا از بیرون ساختار رسمی نهاد حکومتی، واقع می‌گردد. چنان ائتلاف منافعی مهم در حمله به دیوان عالی تاکنون از آن استمرار یا انسجامی که لازمه قانون‌گذاری یا الحاقیه به قانون اساسی در کاهش قدرت آن باشد، شکل نگرفته است. هر حمله‌ای که تاکنون علیه این دیوان شده است توسط ناراضیانی صورت پذیرفته که احکام دیوان را تجاوز به حقوق خود

دانسته‌اند، اما این ناراضیان نتوانسته‌اند ملاحظات بقیه جامعه را که از نتایج درازمدت کاهش قدرت دیوان عالی بیمناک هستند، نادیده انگاشته و بر آن فایق آیند. بسیاری از مشکلاتی که دیوان عالی قادر به مقابله با آن است به نظر می‌رسد که حل آن توسط اقدامات قوای آشکار سیاسی بسیار مشکل باشد. از این رو، دیوان عالی احتمالاً همچنان در مرکز فرآیند تصمیم‌گیری ایالات متحده باقی خواهد ماند.

فصل دهم

سیاستگذاری در آمریکای مدرن

یگانگی جامعه آمریکا و نظام سیاسی آن مربوط به ترکیبی از ثبات و تغییری می‌شود که صفت ممیزه زندگی آمریکاییان را از پایان قرن هجدهم تاکنون تشکیل می‌دهد. نظام حکومتی آمریکا، درمعنای واقعی کلمه، مدرن‌ترین نظام سیاسی امروزی در جهان است و کمتر از هر کشور دیگری از ساکنینی با رفتارهای سنتی برخوردار بوده، ولی با این وجود در یک چارچوبی از ثبات و قدرت اساسنامه‌ای بی‌مانندی در جهان عمل می‌نماید. در پایان جنگ دوم جهانی، به نظر می‌رسید که این نظام سیاسی در کالبدی که در طول سلطه رئیس جمهور «فرانکین دی. روزولت» به وجود آمده بود، تثبیت شده باشد. اما، ویژگیهای فرایند تصمیم‌گیری در نظام سیاسی امروزه آمریکا بسیار متفاوت‌تر از ویژگیهای نظام «روزولتی» است. به منظور فهم ماهیت شیوه‌های امروزی اتخاذ تصمیم، ضروری است رخدادهای ۵۰ سال گذشته واین که چگونه این نظام حکومتی میراث رئیس‌جمهور روزولت متحول گشته است، مطرح گردیده و مورد توجه قرار گیرد.

نظام روزولتی

صفت غالب نظام «روزولتی» یک نظام سیاسی پلورالیستی بوده که در آن تعدادی از گروه‌بندیهای سنتی همچون کارگری، تجارتی و کشاورزی از طریق کانالهای ماشین حکومتی پیگیر منافع خود بوده‌اند. فدرالیسم، به معنای تقسیم

قدرت بین حکومت فدرال و ایالات، کاملاً منطبق بر عملکرد این نظام پلورالیستی بوده و گروههای فشار موجبات مصالحه را در تصمیماتی که حکومت کشور ضرورتاً باید اتخاذ نماید، فراهم می‌نمودند. احزاب سیاسی همچنان یک ساختار حیاتی مهم در تخصیص مشاغل سیاسی به شمار می‌رفت. به نظر می‌رسید که ائتلاف روزولتی شهرهای شمالی و مناطق عمدتاً روستایی جنوب، مکانیزمی را برقرارنموده باشند که توسط آن حکومت ملی از طریق حزب دمکرات می‌توانست بخشهای ناهمگن کشور را به هم پیوند زند. در زمان روزولت، نهاد رئیس‌جمهوری تبدیل به نیروی محرکه مرکزی نظام حکومتی گردیده بود. نیاز به رهبریت رئیس‌جمهور، در خلال سالهای رکود اقتصادی و همچنین در طول جنگ دوم جهانی این باور را در مردم ایجاد کرده بود که انگار این فقط شخص رئیس‌جمهور است که از توان معرفی نوآوری منسجم در سیاست داخلی و خارجی که لازمه برخورد با مسایل پیچیده جهان مدرن است، برخوردار می‌باشد. این اندیشه به گونه‌ای فزاینده حاکم می‌گردید که گویا قوه مقننه فقط می‌توانست راهی را به پیماید که رئیس جمهور رهرو آن باشد. بعلاوه، زیر نظر رئیس جمهور، یک تشکل جدید لیبرالی در واشنگتن با خدمات فدرالی که بانی خط‌مشی‌هایی در حوزه استخدامی، رفاه اجتماعی، حمل و نقل و صدها حوزه‌های دیگر که باید توسط حکومت‌های ایالتی، هر چند بعضی از مواقع با اکراه به اجرا در می‌آمد، متولد گردید. اکراه از این رو که شرایط اجرای این سیاست‌ها توسط حکومت‌های ایالتی بایستی با رعایت شرایطی که توسط حکومت فدرال تعیین می‌گردید، صورت می‌پذیرفت.

بنابراین، نظام روزولتی یک تلاشی بود برای اینکه ورود ایالات متحده به قرن بیستم همراه با به وجود آمدن خط‌مشی‌های اقتصادی نوینی باشد. ولی در تجزیه و تحلیل نهایی، این برنامه‌ها مبتنی بر همان ساختارهای زیربنایی بود که نقطه اتکای نظام سیاسی را از زمان جنگ داخلی تا این دوره تشکیل می‌داد.

روزولت، هر چند یک فرد مبتکر، ولی متکی به روسای حزبی و ماشین سیاسی بود که زیرمجموعه ساختاری سیاست در آمریکا را چندین دهه تشکیل می‌داد. بسیاری از سیاست‌های او به منظور تخریب همین سیستم و تبدیل آن به چیزی بسیار متفاوت‌تری بود.

نظام سیاسی نوین[1]

بیشتر صفات اساسی نظام روزولتی حالا تقریباً تا سطح عدم تشخیص تغییر یافته است. هر چند که تعامل گروههای سیاسی هنوز از مشخصات بارز سیاسی آمریکا محسوب می‌شود اما ماهیت این گروهها بسیار دگرگون گردیده است. گروههای جدیدتری به گروههای قدیمی‌تر افزوده شده‌اند که با موضوعاتی نظیر حفظ محیط، کنترل آلودگی و موضوعات اجتماعی نظیر حقوق زن، سقط جنین و سایر موارد متعدد سروکار دارند. کیفیت مبارزه پلورالیستی نیز به دلیل کاهش اهمیت نظام حزبی تغییر یافته است. در نتیجه گسترش انتخابات اولیه، به ویژه اولیه‌های رئیس‌جمهوری و قواعد جدید گزینش نمایندگان به کنوانسیون‌های ملی، سیاستمداران حرفه‌ای به خصوص در حزب دمکرات، نقش بسیار کاهش یافته‌ای را در تشکیلات و عملکرد احزاب ملی سیاسی ایفا می‌نمایند. در حقیقت، فرایند گزینش نامزدی رئیس‌جمهور درحزب دمکرات خود تحت سلطه گروههای فشار قرار دارد که در حال حاضر مقام رسمی در حزب داشته و حضور آنها به عنوان یک حق محسوب می‌شود. بنابراین، امروزه ارتباطات قدیمی غالباً مفسده‌انگیز بین روسای حزبی در سطوح ایالتی محلی و سیاستمداران ملی ناپدید گشته است. این امر فی‌نفسه ممکن است بسیار ایده‌آل به نظر آید ولی هیچ چیز تاکنون این روابط قدیمی را جایگزین نکرده و بطور کلی یک خلاء در آن سطح احساس می‌شود. سیاست تعیین نامزدی در سطح ملی تبدیل به یک موضوع

---

1. The new Political system

شخصیتی و توانمندی نامزدهای پست رئیس‌جمهوری در جذب یک سازمان برای ارتقای نامزدی خود و، مهمتر از همه، بستگی به نحوه به کارگیری رسانه‌های توده‌ای درانعکاس سراسری تصویری دلچسب از نامزد رئیس‌جمهوری با استفاده از صوت‌های طنین‌انداز و پیامهای سی ثانیه‌ای تلویزیون در تحت تأثیر قرار دادن افکار عمومی دارد.

این سبک جدید سیاسی همراه با تغییر در نوع نامزدهای موفق بدون تردید منجربه کاهش در قدرت و اهمیت رئیس‌جمهوری گردیده است. علی‌رغم نگرشی که امروزه نسبت به پست رئیس‌جمهور به عنوان رئیس‌جمهورالسطنه وجود دارد، اما در حقیقت یک کاهش مستمر در قدرت رئیس جمهور از زمان روزولت تاکنون احساس می‌گردد. این امر با توجه به این حقیقت که پایگاه سیاسی حزبی که رئیس‌جمهور باید بر آن متکی باشد تاحدی ناپدید گشته و از بین رفته است، اصلاً نمی‌تواند شگفت انگیز باشد.

ملی‌گرایی نو در آمریکا

توضیح این نظام سیاسی نو را فقط می‌توان در بررسی ماهیت جامعه آمریکا و تحول مراحلی که ایالات متحده از طریق آن به تبلور هویت ملی خود نایل گشته است، جویا گردید. منش بی‌بدیل ملی‌گرایی آمریکا در قلب نظام سیاسی ایالات متحده قرار دارد. آمریکاییان مجبور به تبلور یک حس هویت ملی در یک دوره بسیار کوتاه‌تر و در شرایطی کاملاً متفاوت‌تر از اکثر کشورهای اروپایی بوده‌اند. ایالات متحده سرزمین مهاجرین و اعقاب مهاجرین است. در بدو پیدایش این کشور نوپا تردیدهایی بر سر این که آیا هرگز یک هویت ملی ظهور خواهد یافت یا نه، وجود داشت. تا اواسط قرن نوزدهم هنوز افرادی وجود داشتند که از حس وفاداری فقط نسبت به بخشی از کشور و نه کل کشور برخوردار بودند.

ولی امروزه ایالات متحده نوعی از ملی‌گرایی را به نمایش می‌گذارد که در

دنیای مدرن کاملاً بی‌بدیل است. آمریکا، متفاوت از هر کشور بزرگ اروپایی یا آسیایی است، زیرا در معنای واقعی کلمه این کشور یک سازه مصنوعی عصر مدرن است. کشورهای اروپایی، محصول تسلط بر طایفه‌ها و از کنار هم قرار گرفتن اجباری آنها در یک جمع، به وجود آمده‌اند. این چنین جوامعی هرگز از یگانگی کامل برخوردار نیستند. طایفه‌ها و خرده‌ملیت‌های درون آنها فرصت‌های تجلی دوباره می‌یابند، زیرا آنها پیوندی تاریخی به سرزمین، محل زندگی، زبان و سایر ویژگیهای قومی خود داشته که می‌تواند اساس احساسات قومی‌گرایی را تشکیل دهد. بنابراین در دوره بعداز پایان جنگ دوم جهانی نهضت‌های ملی‌گرایی و قومی‌گرایی در بریتانیا، فرانسه و سایر کشورهای اروپایی بیشتر به هویت ملی واقعی و یا مجازی خود در چندین قرن پیش می‌نگرند. هر چند که ایالات متحده کشوری با ترکیبی از قومیت‌ها با تباری بسیار گوناگون می‌باشد، با این حال واقعاً هیچ گروه تاریخی مهم در ایالات متحده وجود ندارد که پیوندی جدانشدنی با یک منطقه یا حوزه خاصی داشته باشد. علقه‌های قدیمی به «نیوانگلاند»، حس تعلق جمعی در بین ساکنین ایالت لوئیزیانا، هیچ یک از اینها از آن نوع اهمیتی در زندگی سیاسی روزمره آمریکائیان، نظیر آنچه که در بین اسکات‌ها در انگلستان و یا باسک‌ها در اسپانیا وجود دارد، برخوردار نیست. نزدیک‌ترین قیاس به چنین علقه اروپاییان را که می‌توان در آمریکای شمالی یافت، کِبک در کانادا است؛ هر چند که بسیاری از آمریکائیان مکزیکی‌تبار نیز تاحدی چنین چشمداشتی نسبت به کالیفرنیا دارند.

در خلال قرن حاضر، پیدایش وسایل حمل و نقل سریع، گسترش سکونت در حوزه‌های جدید، نظیر کالیفرنیا و آلاسکا و توسعه صنعتی در جنوب، موجب پرورش جمعیتی با تفاوتهای متعدد درونی گردیده است. ولی این ناهمگنی جمعیتی در ایالات متحده به نحوی است که با آن نوع تفاوتهای منطقه‌ای موجود در اروپا هیچ سنخیتی ندارد. بنابراین، آمریکا به یک معنا بیشتر از هر کشور

دیگری در جهان از ملتی متحد و یکپارچه برخوردار است. علقه‌های جمعیتی محور دیگری جز ایالات متحده ندارد. وفاداریهای قدیمی منطقه‌ای هنوز تاحدی حفظ شده است، ولی این وفاداریها دیگر به اندازه کافی قوی نیستند که اثر واقعی چندانی بر وفاداری آمریکاییان نسبت به کل آمریکا به عنوان یک کشور داشته باشد.

ممکن است تصور گردد که یک چنین وضعیتی منتهی به نوعی از نظام سیاسی متمرکز شود که در آن یک حکومت ملی مقتدر تنها نیروی مؤثر آن باشد، ولی به طور آشکار این چنین نیست. ماهیت جامعه آمریکا، در عصر پسا صنعتی، به گونه است که علاقه‌ای برای یک حکومت مرکزی قدرتمند ایجاد نمی‌کند. فردگرایی هنوز عنصری قوی در ذهنیت رأی‌دهندگان آمریکایی به شمار می‌رود. یک نسبت بزرگی از جمعیت، مخالف تمرکز قدرت و گسترش اختیارات حکومتی هستند. این دو عامل ملی‌گرایی متحدالشکل خاص و مقاومت در برابر حکومت مقتدر موجب پیدایش یک نظام حکومتی و سیاست غیر متمرکز و نظم‌نیافته عجیبی گردیده است. نهادهای حکومتی ایالتی و محلی به منظور جلوگیری از تمرکز قدرت سیاسی مورد استفاده قرار گرفته‌اند، بدون آنکه این حکومت‌ها خود مبدل به محور وفاداری افراطی شده باشند.

این تمرکزگریزی سیاسی است که توضیح‌دهنده اوصاف سیاست ملی آمریکا در قرن حاضر [بیست و یکم] می‌باشد. اقتدار سیاسی در سراسر یک سرزمین بزرگ ولی نه چندان ناهمگن پراکنده شده است. احزاب سیاسی ساختار واقعی اندکی را به یک نظامی می‌دهند که در آن هیچ شکاف ایدئولوژیکی عمیقی وجود ندارد. یک رئیس‌جمهور جمهوری‌خواه قادر است یک اکثریت بزرگی را در یک انتخابات با پیشنهاد خط‌مشی‌های محافظه‌کارانه به رأی‌دهندگانی که در آن دمکراتهای ثبت نام شده بیشتری از جمهوری‌خواهان وجود دارد، با خود همراه نماید. یک رئیس‌جمهور دمکرات می‌تواند در همان روز انتخابات که یک اکثریتی

از جمهوری‌خواهان برای سنا و مجلس نمایندگان برگزیده شده‌اند، برنده گردد. چنین رأی‌دهندگانی را می‌توان از طریق رسانه‌های توده‌ای با ایجاد اشتیاق نسبت به شخصیت نامزد انتخاباتی تحت تأثیر قرار داد و یک موفقیت سراسری بزرگی برای یک نامزد رئیس‌جمهوری کسب کرد، در حالی که هم زمان نامزدهای هم‌حزبیش در انتخاب شدن برای کنگره را ناکام نمود.

دمکراسی در ایالات متحده

نظام سیاسی آمریکا تلفیقی از تأثیرات پلورالیستی، طبقه‌ای، نخبه‌گرایی و فردگرایی است. این امر باید به یک معنا درباره هر نظام سیاسی صادق باشد، زیرا در جهان واقعی، هیچ نظام کنونی حکومتی نمی‌تواند دقیقاً فقط در قالب یکی از این طبقه‌بندیهای آکادمیکی جای گیرد. یکی از صفات ویژه نظام سیاسی آمریکا در این است که همه این عناصر گوناگون از طریق سیستم قانون اساسی در تعادل با یکدیگر نگه داشته شده و هدف اصلی ان است که از تجمع قدرت تنها در دستان یک فرد، بخش یا گروه خاصی جلوگیری نماید. سیاست در آمریکا سیاست گروهی است و فرایند دست‌یابی به یک مصالحه بین گروههای منفعتی رقیب در قلب این نظام قرار دارد. بنابراین، یک دیدگاه ساده‌انگارانه نسبت به سیاست در آمریکا نیز نمی‌تواند مورد تأیید باشد. به طور آشکار، بعضی از گروهها از نفوذ بیشتر، وضعیت مالی بهتر، تشکیلات منظم‌تر و دست‌یابی مؤثرتر در امور تصمیم‌گیری برخوردار بوده و بنابراین می‌توانند انتظار موفقیت بیشتری از دیگر گروهها داشته باشند. هر یک از گروههای نخبه، صنعت‌کاران، نظامیان دیوان‌سالاران یا قضات در صورت فراهم بودن زمان و شرایط ایده‌آل می‌توانند تأثیر قطعی بر فرایند تصمیم‌گیری داشته باشند. هر چند که انسان می‌تواند بیهوده در جستجوی نخبگان قدرتی باشد که تعیین کننده همه امور مهم در ایالات متحده پنداشته شوند، با این حال هر نوع مطالعه سیاست در آمریکا که اهمیت نخبگان را

نادیده انگارد، لزوماً بایستی ناقص باشد.

سیاست طبقاتی نیز یک واقعیت جدایی‌ناپذیر زندگی در آمریکا است، اما هرگز نه با آن سیاست طبقاتی با تحلیل مارکسیستی. این نوع تحلیل متمرکز بر مفهوم حاکمیت یک طبقه کوچک بر یک طبقه اکثریت توده استثمارشونده است. این حالت در بسیاری از جوامع وجود داشت و هنوز هم می‌تواند یک توصیف نسبتاً درستی از وضعیت بسیاری از جوامع باشد. ولی در آمریکا ما شاهد وضعیت بسیار متفاوتی هستیم. آمریکا به شدت و بطور فزاینده‌ای به سوی یک جامعه با *طبقه متوسط* در حرکت است. همین طبقه متوسط است، نه پرولتاریای صنعتی و یا بورژوازی، که گرداننده نظام سیاسی در آمریکا می‌باشد. از بعضی جهات، این وضعیت حل مسأله را مشکل‌تر از طرح آن توسط منتقدین مارکسیستی نظام می‌نماید. در یک جامعه‌ای که یک اقلیت کوچک، مقتدر و سرمایه‌دار اکثریت وسیعی از شهروندان را استثمار می‌کند، سطحی از آسودگی (فقط) از طریق انقلاب فراهم می‌شود. ولی وضعیت در آمریکا به شکلی است که ۸۰ الی ۸۵ درصد مردم از نظام راضی بوده و در نتیجه یک تغییر رادیکالی (افراطی) آنچه را که از دست خواهند داد بیشتر از دستاورد آن برای این اکثریت طبقه متوسط خواهد بود. آن گروه از محرومینی که از یک زندگی نسبتاً فقیرانه در یک جامعه مرفه برخوردارند امید کمتری را در دست‌یابی به سطح زندگی قشر مرفه دارند. از این‌رو این جامعه بیشتر حالت خودکامگی اکثریت را دارا بوده و بنابراین حل مشکل بسیار پیچیده‌تر می‌گردد. درست در همین جا است که تهدید بزرگی نسبت به ثبات زندگی در آمریکا احساس می‌شود.

ما فوق همه اینها، آمریکا هنوز کشوری است که در آن افراد می‌توانند در همه سطوح تصمیم‌گیری از نفوذ برخوردار باشند. فقدان نسبی محدودیت‌های ایدئولوژیکی و همچنین فقدان ساختار سازمانی قوی این امکان را برای افراد مصمم به وجود می‌آورد که بر نتایج تصمیم‌گیری توسط هیأت مدیره یک مدرسه

اثرگذار بوده، یا حتی رئیس‌جمهور ایالات متحده را در تعقیب اهدافش با شکست مواجه نمایند. نتایج حاصله از سیاست‌گذاریهای نظام لزوماً کامل یا ایده‌آل، نیست زیرا بالاخره گردانندگان این نظام نیز انسان هستند و انسانها نمی‌توانند جایزالخطا نباشند. ولی باز بودن نظام سیاسی آمریکا و این حقیقت که هیچ فرد یا گروهی قادر نیست که جریان اطلاعات را در آن کنترل نموده و یا یک ساختار کاملاً انحصاری را بر آن تحمیل نماید، نزدیکی این نظام را از هر نظام مدرن دیگر به دمکراسی بر پایه نمایندگی تضمین می‌نماید.

نظام سیاسی آمریکا تعمداً توسط بنیان‌گذاران آن چندگانه گردیده و اقتدار بین حکومت فدرال و ایالات توزیع شده است. قوای مقننه، قضاییه و مجریه از یکدیگر تفکیک شده و یک مقننه واقعاً دو مجلسی که در آن هر یک از مجالس کنگره از قدرت فراوانی برخوردارند، بر پا گردید. کنگره به عنوان قانون‌گذار، نه تنها متکی به خود و مستقل از رئیس‌جمهور، بلکه رقیب او به وجود آورده شد. تحولات بعدی در تشکیلات کنگره، تقسیم هرچه بیشتر قدرت سیاسی بین کمیته‌های کنگره است که با استفاده از شیوه‌های خیلی بازتر در سنا، قدرت فراوانی را به هر یک از اعضای مقننه اعطا کرده است. نظام سیاسی حزبی به جای هماهنگ نمودن بخش‌های متفاوت نظام، با توجه به ضعف و غیرمتمرکز بودن آن، موجب تقویت تمایل پراکندگی هر چه بیشتر اجزای نظام گردید. نظام گروههای فشار ظهور یافت تا اینکه خلاء به وجود آمده در فرایند تصمیم‌گیری را پر نماید.

بنابراین، اتخاذ خطمشی نه تحت کنترل مرکزیتی بوده و نه توسط آن هماهنگ می‌شود. هیچ الگوی واحدی در تصمیم‌گیری وجود ندارد. فرایند تصمیم‌گیری بستگی به چهار عامل زیر دارد:

۱ـ ماهیت موضوع مورد تصمیم‌گیری.

۲ـ گروههای خاصی که علاقمند به نتیجه آن تصمیم هستند.

۳ـ توجه افکار عمومی و تصوری که سناتورها و نمایندگان مجلس نسبت

به اهمیت آن در انتخاب دوباره خود دارند.

✓ ٤ـ شرایط محیط سیاسی ملی و بین‌المللی در زمانی که موضوع برای تصمیم‌گیری مطرح می‌گردد.

بنابراین فرایندهایی که از طریق آن سیاستی اتخاذ می‌گردد با یکدیگر تفاوت قابل توجهی دارند. هر موضوع منحصر به فرد است و با توجه به تغییرات در ائتلاف گروههای منفعتی، آژانسهای مربوطه گوناگون حکومتی و سطوح نفوذ متفاوتی که رئیس‌جمهور یا رهبران حزبی کنگره می‌توانند داشته باشند و این که بعضی از موضوعات تقریباً کلاً از طریق دیوان عالی قابل حل بوده و بعضی دیگر غیرقابل حل، شکل و ماهیت فرایند تصمیم‌گیری را تابع خود می‌نماید.

در این فصل تعدادی از حوزه‌های تصمیم‌گیری مورد مطالعه قرار می‌گیرد تا این که عوامل گوناگونی که نتیجه این فرایند تصمیم‌گیری را تحت تأثیر قرار می‌دهد، شناسایی گردد. اولین حوزه مورد بحث مربوط به موضوع تلاش در اصلاح نظام بهداشت و درمان آمریکا است، موضوعی که دو سال نخست اولین دوره تصدی رئیس جمهوری کلینتون را به خود اختصاص داده بود.

اصلاح نظام خدمات درمانی

منبع عمده پوشش خدمات درمانی را بیمه‌های خصوصی تأمین می‌نمایند. حق بیمه توسط کارفرمایان جهت تأمین مزایا برای کارمندانش و توسط افراد برای پوشش خود و خانواده‌شان یا ترکیبی از اینها پرداخت می‌شود. شرکت‌های بیمه هزینه‌های بیمارستان، پزشک، دارو، و لوازمات و غیره را می‌پردازند. مشکل با این نوع قراردادهای خصوصی تفاوت بالای آنها در نوع پوشش است. ممکن است بیمه حدودی را در مجموع مبلغی که فرد در کل دوره زندگیش می‌تواند مطالبه نماید، تعیین کند. بیمه‌نامه‌ها از یکدیگر متفاوت هستند و این تفاوت در سطح پوشش بیماریهای مزمن یا سانحه‌ای، بیماریهای روانی، حاملگی و پوشش

وابستگان خانواده‌ای مشهود است که البته هیچ پوشش اتوماتیک‌وار برای بیکاری، معلولی و پیری وجود ندارد. این پیچیدگی اجرایی و هزینه‌های صعودی بیمارستان و پزشکان نیز نظام را مواجه با مشکل نموده و شرایط فریبکاری را فراهم می‌آورد. از این رو، تخمین زده شده است که تاحد ده درصد از ادعاهای مربوط به خدمات درمانی تقلبی باشد. ضعف‌های نظام بیمه خصوصی موجب شد که حکومت فدرال ۱۹۶۵ لایحه معالجات پزشکی را که یک برنامه بیمه برای پوشش سالمندی که هزینه آن از محل درآمد فرد کسر می‌گردید، معرفی نماید. کمک‌های پزشکی جهت پوشش افراد بسیار فقیر نیز توسط حکومت فدرال مطرح گردید. ایالات همراه با حکومت فدرال، هزینه خدمات درمانی را برای گروههای کم‌درآمد و دریافت‌کنندگان کمک‌های دولتی نظیر نابینایان و معلولین تأمین می‌کند. اما کمک‌های پزشکی با نظام خیریه ایالتی پیوند خورده است، به طوری که واجدین شرایط دریافت کمک از یک ایالت تا ایالت دیگر فرق می‌کنند. ایالت‌ها، با توجه به نوع تمهیداتی که برای شهروندان خود قایل می‌شوند، از یکدیگر متفاوتند.هاوایی یک طرح شبیه به خدمات ملی بهداشتی بریتانیا داشت. بعضی از ایالات سعی نموده‌اند که خود به تنهایی بدون گرفتار شدن در پیچیدگیهای مقررات فدرال مربوط به درمانهای پزشکی از عهده آن برآیند. ایالت اورگان یک طرح سهمیه درمانی را برقرار نمود تا بتواند برنامه‌ای داشته باشد که بخش بسیار بزرگتری از جمعیت نیازمند را تحت پوشش خود قرار دهد.

بنابراین سرمایه‌دارترین کشور جهان با مجهزترین ابزار معالجه و درمان هنوز برای بسیاری از شهروندان خود اصول اولیه خدمات درمانی را فراهم نکرده است. در سال ۱۹۹۲، حدود ۳۵ میلیون آمریکایی تحت پوشش هیچ یک از این طرحها قرار نداشته و میلیونها نفر دیگر فاقد هرگونه بیمه‌نامه بودند. شانزده درصد آمریکائیان کمتر از سن ٦٥ سالگی تحت پوشش هیچ بیمه‌ای نیستند. فاقدین بیمه درصد بالایی را درهمین گروه سنی در بین گروههای اقلیت نظیر سیاهپوستان (۲۱

درصد) و آمریکائیان مکزیکی تبار (۳۵ درصد) نشان می‌دهد. از آن زمان به بعد، تعداد فاقدین بیمه به علت بالارفتن حق بیمه افزایش یافته است.

در طول مبارزات انتخاباتی رئیس جمهوری در سال ۱۹۹۲، بیل کلینتون بطور مکرر قول داد که نظام خدمات درمانی کشور را اصلاح خواهد نمود و به نظر می‌رسید که افکار عمومی طالب نوعی از دگرگونی در آن باشد. پنج روز بعد از نخستین روز رئیس‌جمهوری او در ژانویه سال ۱۹۹۳، کلینتون همسر خود «هیلاری» را جهت پیگیری به سمت رئیس هیأت اصلاح خدمات درمانی ملی منصوب نمود. این یک اقدام مسبوق به سابقه نبود. همسران رؤسای جمهور در گذشته نیز نفوذ سیاسی زیادی را هنگام بیماری رئیس‌جمهور اعمال می‌کردند. ادیت‌ویلسون، به ظاهر، مسؤولیت حکومت ایالات متحده را بعد از آنکه همسرش رئیس‌جمهور وودرا ویلسون در سال ۱۹۱۹، دچار سکته گردید به عهده داشت. ننسی ریگان، نقش مهمی را در اداره کاخ سفید بعد از آنکه شوهرش مورد اصابت گلوله قرار گرفت ایفا می‌نمود، ولی این اولین بار بود که بانوی اول آمریکا به طور رسمی به یک پست حکومتی منصوب می‌گردید. این امر، ابتدا باعث جار و جنجالهای قابل ملاحظه‌ای گردید، ولی خانم کلینتون خیلی سریع قادر گردید با فهم خود درباره پیچیدگی‌های مسأله خدمات درمانی، کنگره و مردم را تحت تأثیر قرار دهد.

این هیأت مأمور، کار خود را در عرض چهار ماه به پایان رسانید. این گروه صرفاً درپی دست‌یابی به حل مشکل آن چنان که مورد پذیرش گروههای منفعتی قرار گیرد نبود، بلکه سعی بر آن داشت طرحی را پیشنهاد نمایند که اهداف عمده مورد حمایت رئیس‌جمهور بویژه پوشش بهداشت و درمان جامع برای همه آمریکاییان در آن منظور شده‌باشد. ازهمان روز ۲۲ سپتامبر ۱۹۹۳ که رئیس‌جمهور کلینتون پرده از طرح خود در برابر جلسه مشترک کنگره برداشت، منتقدین اظهار می‌کردند که طرح پیشنهادی بیش از حد پیچیده است. این لایحه در نوامبر همان

سال به کنگره معرفی شد. کلینتون قصد داشت که همه آمریکاییان را برای همیشه تحت پوشش نوعی از بهداشت و درمان قرار دهد که در آن کارفرمایان موظف به پرداخت ۸۰ درصد هزینه آن برای کارمندان خود باشند. او همچنین مطرح نمود که هزینه سرسام آور بهداشت و درمان را با تعیین مبلغی که حق بیمه می‌تواند سالیانه افزایش یابد، کنترل گردد. کلینتون تشکیل گروههای بزرگی را تحت عنوان «اتحادیه‌ها» به منظور فراهم نمودن بهداشت و درمان پیشنهاد کرد.

این پیشنهاد رئیس‌جمهور با ضدحمله‌ای از تبلیغات منفی در مطبوعات، تلویزیون و حملات بی‌امان داستانهای خبری که جامعه را دچار گیجی کرده بود، مواجه گردید. لایحه تأمین بهداشت و درمان پیشنهادی هیأت مأمور، متشکل از ۱۳۴۲ صفحه بود. شرکتهای بیمه کننده و دارویی، این لایحه را مورد حمله قرار داده و آشفتگی، با شیوه‌ای که کنگره با این لایحه برخورد کرد، پیچیده‌تر گردید. در طول نیمه اول ۱۹۹٤، پنج کمیته بزرگ و گروهی از کمیته‌های ثانوی اقدام به طرح اصلاحیه بهداشت و درمان خود کردند. رهبران کنگره قادر به حل رقابت در بین کمیته‌های کنگره که هر یک مدعی داشتن صلاحیت رسیدگی به این لایحه را داشتند، نگردیدند. در مجلس نمایندگان، کمیته راهها و شیوه‌ها، کمیته انرژی و بازرگانی و کمیته تحصیلات و کارگری هریک مدعی آن بودند که حق بررسی این برنامه درحوزه صلاحیت آنها قرار دارد. جنبه‌های ثانوی لایحه به هفت کمیته دیگر ارجاع گردید. در سنا، «پاتریک مونیهان» رئیس کمیته مالی و کارگری و «ادوارد کندی» رئیس کمیته منابع انسانی، هر دو از نامداران مهم حزب دمکرات، نتوانستند بر سر کمیته‌ای که صلاحیت رسیدگی آنرا داشته باشد، به توافق رسند. هر یک از این دو کمیته، لایحه جایگزین خود را مطرح نمود تا اینکه شش نوع لایحه متفاوت، که شامل لایحه کلینتون و پنج لایحه دیگر مطروحه از سوی کمیته‌ها می‌گردید، مورد توجه قرار گرفت. هیچ یک از این لایحه‌ها نتوانست رأی کافی را جهت تصویب کسب نماید. رهبران سنا و مجلس نمایندگان، در یک

اقدام مشترک جهت شکستن بن بست، اقدام به تهیه یک لایحه اصلاح شده خود کرده و در اواخر آگوست، رهبران دمکرات در هر دو مجلس نمایندگان و سنا لوایح بیشتری را معرفی نمودند.

در نتیجه پیچیدگی موضوع و سردرگمی در کنگره، نگرش مردم نسبت به لایحه در هاله‌ای از ابهام قرار داشت. بیمه‌گران بهداشت و درمان، شرکتهای دارو سازی و پزشکان به عنوان مخالفین این لایحه، تبلیغات وسیعی را علیه آن در رسانه‌ها شروع کردند. یک سری از برنامه‌های بریده شده کوتاه در تلویزیون یک ذوج به نامهای هری و لوئیز متعلق به طبقه متوسط درآمدی را نشان می‌داد که چگونه مات و متحیر و نگران درباره هزینه و کیفیت لایحه پیشنهادی بهداشت و درمان کلینتون، درصورت تصویب، بودند. حتی حامیان کلینتون نظیر اتحادیه‌های تجاری نیز مجبور به پذیرش تغییراتی در این لایحه بهداشت و درمان شدند. در این مرحله، حزب دمکرات رئیس‌جمهور دارای یک اکثریت حامی قابل توجهی در هر دو مجلس نمایندگان و سنا بوده، ولی باب دُل رهبر حزب جمهوری‌خواه، در مقایسه با کلینتون، بیشتر حامی اندیشه حاکم در این لایحه بود تا خود این طرح خاص. او استدلال نمود که جامعه ما مواجه با یک مشکل بهداشت و درمان است و نه یک بحران در آن. «هدف رئیس جمهور آن است که یک کوهی از دیوانسالاران را بین شما و پزشکان معالج قرار دهد». باب دُل راه‌حل‌های ساده و همه‌فهم که شامل پاسخ‌های تدریجی به مشکلات خاصی نظیر پوشش بدون انقطاع برای کارکنانی که از یک شغل به شغل دیگری انتقال یافته و هیچ منع پوششی به خاطر شرایط قبلی سلامتی نداشته باشند، مطرح نمود. رهیافت قدم به قدم که از صفات ممیزه فرآیند سیاست‌گذاری در آمریکا است از جذابیت بیشتری در نزد قانون‌گذاران برخوردار بود تا طرح پیشنهادی دولت کلینتون. در جلسه کنگره اواخر سال ۱۹۹۴، روشن گردید که هیچ اکثریتی برای هیچ یک از لوایح پیشنهادی وجود نداشت. جمهوری‌خواهان اقلیت در مجلس سنا تهدید نمودند که

اگر رهبریت حزب دمکرات اقدام به تصویب لایحه پیشنهادی کلینتون نماید از شیوه «اطاله کلام» در جلوگیری از تصویب آن استفاده خواهند کرد و این در حالی بود که هیچ امیدی هم وجود نداشت که دمکراتها بتوانند رأی لازم را جهت پایان بخشیدن به اقدام جمهوری‌خواهان در استفاده از شیوه «اطاله کلام» به دست آورند. اصلاح لایحه بهداشت و درمان که این همه زمان و تلاش کابینه کلینتون را به خود اختصاص داده بود سرانجام به سادگی بی‌اعتبار گردید. شکست طرح کلینتون به دلیل تلفیقی از عواملی می‌گردید که عبارت بودند از تصمیم کلینتون در ایجاد یک تغییر بنیادین در طرح بهداشت و درمان آنهم در کشوری که هر نوع اقدام رادیکالی مواجه با تردید و عدم پذیرش در افکار عمومی شود.

عوامل دیگر این شکست، ضعف رئیس جمهور در عدم توانایی اتکا به حمایت حزبیش در کنگره، قدرت گروههای فشار مخالف مجهز به پشتوانه مالی کامل و مقاومت فزاینده عمومی در برابر حکومت بزرگ بود. پس از پیروزی جمهوری‌خواهان در انتخابات کنگره در نوامبر ۱۹۹۴، رهیافت اصلاح تدریجی بدور از تعصبات حزبی به کار گرفته شد. قانونی در سال ۱۹۹۶، با همکاری سناتور جمهوری‌خواه «ننسی کازبام» و سناتور دمکرات «ادوارد کندی» به تصویب رسید. این «قانون کازبام ـ کندی» تغییراتی همراه داشت که انتقال اتوماتیک وار بهداشت و درمان را برای تغییریافته‌گان شغلی امکان پذیر نموده و مانع از خروج فرد بیمه شده از زیر پوشش بهداشت و درمان به خاطر شرایط پزشکی قبلی می‌گردید. این قانون با یک اقدام قانونی دیگر پیگیری گردید مبنی بر اینکه اگر کارفرمایی فرزندان کارمندان خود را تحت پوشش بیمه قرار ندهد، ایالت خود اقدام به چنین پوششی برای وابستگان آنان نماید. بنابراین برنامه جایگزینی که مورد حمایت سناتور دُل بود، بعد از شکست طرح جامع کلینتون به تصویب رسید. ولی این تغییرات اندک تدریجی، کمتر به آن اهداف طرح پیشنهادی کلینتون برای میلیونها آمریکایی که به هیچ وجه تحت هیچ پوشش بیمه بهداشت

و درمان قرار نداشتند توجه داشت، و از این رو کمک چندانی در این راستا نمی‌توانست باشد.

اصلاح نظام بهزیستی و حکومت متفرق

شبیه سایر دمکراسی‌های غربی، دهه ۱۹۹۰ با نگرانی فزاینده‌ای درباره افزایش هزینه نظام بهزیستی و آرزوی اصلاح آن شروع گردید. تأکید بر این بود که به وابستگی فقرا به پرداخت‌های بهزیستی پایان بخشیده شده و آنها به کار واداشته شوند. در حالی که این جمهوری‌خواهان بودند که نسبت به نیاز اصلاح در نظام بهزیستی بیشترین اصرار را داشتند، اما این تقاضا به هیچ وجه محدود به آنها نمی‌گردید. بیل‌کلینتون، درخلال مبارزات انتخاباتی خود برای رئیس‌جمهوری در سال ۱۹۹۲، قول داده بود که نظام بهزیستی را با آن شکل سابق خود پایان دهد. اشتغال فکری رئیس جمهور نسبت به اصلاح برنامه بهداشت و درمان، در طول اولین دو سال حضور خود در کاخ سفید، مانع هر نوع تلاش جدی او در اجرای قولهای مبارزاتیش گردید. ولی پیروزی جمهوری‌خواهان در انتخابات کنگره سال ١٩٩٤، ابتکار عمل را به آنها داده و رئیس‌جمهور را، چه در ارتباط با اصلاح برنامه بهزیستی و چه اقدامات همزمان رهبران جمهوری‌خواهان در کنگره، در کاهش برنامه‌های کمک‌های پزشکی در موضع دفاع قرار داد. نتیجه این مقابله با جمهوری‌خواهان، رضایت اکراه‌آمیز کلینتون به قانون توافقی مسؤولیت‌پذیری و ایجاد فرصت کاری سال ١٩٩٦ بود که موجب بزرگترین آشوب در عملکرد نظام فدرال آمریکا در طی ٦٠ سال گذشته گردید.

درسال ١٩٣٥، کنگره قانون اجتماعی را بعنوان بخشی از برنامه‌های نوین رئیس‌جمهور فرانکلین. د. روزولت به تصویب رساند. بخشی از این قانون برنامه‌هایی را برای قشر آسیب‌پذیر در بر داشت که بودجه آنرا حکومت فدرال و ایالات مشترکاً تأمین کرده و اجرای آن تحت شرایط تعیین شده از طرف حکومت

فدرال به عهده حکومت‌های ایالتی واگذار شده‌بود. این برنامه که نمونه‌ای از تعاون فدرالیسم و با ابتکار روزولت ایجاد گردیده بود، کمک‌هزینه‌هایی را برای ایالت‌ها در نظر گرفته و شرایط سختی را نیز برقرار کرده بود که ایالات می‌باید به آن تن در داده تا واجد شرایط برای دریافت این هزینه گردند. یکی از شرایط قانون تأمین اجمتاعی آن بود که ثابت گردد اگر خانواده‌ای از شرایط لازم برای دریافت کمک مالی برخوردار است، ایالات بدون برخورداری از حق محروم کردن آنها، باید بطور اتوماتیک‌وار کمک‌های مالی مورد نظر را در اختیار آنان قرار دهند. از این رو، این برنامه یک تعهد بدون قید و شرط را بر دوش ایالت‌ها قرار داد و کنترل هزینه‌ها را از دست آنان خارج گردانید. یک وضعیت مشابه این در سال ۱۹۶۵، هنگامی که رئیس‌جمهور لیندن جانسون لایحه برنامه کمک‌های بهداشتی را برای تبدیل آن به قانون امضاء نمود، بوجود آمد. این لایحه، حق اتوماتیک‌وار به معالجات پزشکی برای افرادی که از شرایط لازم برای بهره‌مند شدن از امتیازات بهزیستی برخوردار بودند، قایل می‌گردید. همچون قبل، نیاز مالی آن از طریق کمک هزینه‌های مشروط فدرال تأمین می‌گردید و تقریباً $\frac{1}{2}$ هزینه این برنامه از محل بودجه ایالتی بایستی تخصیص می‌یافت. شرایط حق اتوماتیک، همراه با افزایش هزینه هر دو برنامه، موجب گردید که فرمانداران جمهوری‌خواه ایالتی اصرار به کنترل بیشتر روی این برنامه‌ها داشته باشند، به ویژه کمک‌های پزشکی که بسیار پر هزینه نیز هستند. اصلاح نظام بهزیستی، یکی از اهداف جمهوری‌خواهان را در شعار خود تحت عنوان «پیمان با آمریکا»[1] تشکیل می‌داد که مبارزات انتخاباتی سال ۱۹۹٤ حول محور آن جریان داشت.

هر چند رئیس‌جمهور کلینتون خود را متعهد به نوعی از اصلاح عملی سیستم بهزیستی کرده بود اما پیشنهادهای ارایه شده به کنگره توسط محافظه‌کاران در سال ۱۹۹۵، بسیار گسترده‌تر از آنچه می‌گردید که رئیس‌جمهور خواهان آن

---

1. Contract With America

بود. اومخالف پیشنهاد جمهوری‌خواهان در پایان‌بخشیدن به استحقاق اتوماتیک‌وار برای کمک‌های پزشکی بود. رئیس‌جمهور طرح محدود نمودن استحقاق دریافت کوپن‌های غذا برای قشر آسیب‌پذیر را رد کرده و با محروم کردن مهاجرین قانونی از بعضی منافع، با اعطای حق کنترل بسیاری از برنامه‌های بهزیستی برای کودکان و زنان به ایالت‌ها مخالفت کرد. رئیس جمهور دو لایحه کنگره را درباره اصلاح بهزیستی که یکی در دسامبر ۱۹۹۵ و دومی در ژانویه ۱۹۹٦ مصوب گردیده بود، وتو نمود، ولی به تدریج که مبارزات انتخاباتی به شدت خود افزود، هر دو حزب تحت فشار قرار داشتند که نشان دهند پیشرفت‌هایی در این زمینه حاصل شده است. در سال ۱۹۹٦، این لوایح دوباره در کنگره جهت تجدیدنظر در برنامه‌های کمک پزشکی مطرح گردیدند. پیوند بین بهزیستی و کمک‌های پزشکی موضوع کلیدی و تعیین کننده سرنوشت لایحه اصلاحیه بود. تا زمانی که پیشنهاد کاهش واجدین شرایط برای بهره‌مندی از منافع کمک‌های پزشکی به عنوان بخشی از مجموعه در لایحه باقی می‌ماند، احتمال وتوی هر لایحه مصوب کنگره توسط رئیس‌جمهور بسیار بالا بود. در جولای ۱۹۹٦، رهبری جمهوری‌خواهان در کنگره تصمیم به حذف شرایط کمک پزشکی گرفته و خواهان یک واکنش شفاف از طرف رئیس جمهور گردیدند و آن این بود که لایحه مربوط به اصلاح نظام بهزیستی را در تمامیت خود و بدون لحاظ قید و شرط یا بپذیرد یا رد نماید.

تحولات بعد از اجرای خط‌مشی‌های مربوط به برنامه‌های اقدام نوین سال ۱۹۳۲، به ویژه در حوزه رفاه اجتماعی، قدرت سیاسی را در حکومت فدرال متمرکز نموده و ایالات را مجبور به پذیرش سیاست‌های حکومت فدرال با تأمین بخش اعظمی از بودجه مورد نیاز این برنامه‌ها توسط خود ایالات نمود. در طول چندین سال، رؤسای جمهوری‌خواهان از چرخاندن توازن قدرت به نفع ایالات و بدور از حکومت فدرال صحبت می‌کردند. ریچارد نیکسون، فدرالیسم نوین را پیشنهاد نمود. ریگان و بوش هر یک تلاش کردند که بنیان جدیدی را برای توزیع

کارکرد بین دو سطح حکومت برقرار نمایند. این دو رئیس‌جمهور، موفقیت واقعی بسیار ناچیزی در این تلاش خود داشتند. از این‌رو، طعنه‌آمیز است که سرانجام این بیل کلینتون دمکرات بود که خود را ملزم به امضای لایحه‌ای نمود که برای اولین بار در بردارنده انتقال قدرت واقعی و مهمی به حکومت‌های ایالتی می‌گردید. مشکل یک رئیس‌جمهور دمکرات در برابر یک کنگره تحت سلطه جمهوری‌خواهان، در نوع آرای کنگره بعد از اقدام به رأی‌گیری مشهود شد. در بین نمایندگان و سناتورهای جمهوری‌خواه، فقط دو نماینده مجلس علیه این لایحه رأی دادند، بدون هیچ رأی مخالفی از سوی سناتورها. ولی وضعیت در میان اعضای حزب دمکرات بسیار متفاوت بود. رئیس‌جمهور کلینتون اعلام کرد که بخشهایی در لایحه وجود دارد که با آن عمیقاً مخالف است، ولی با این وجود آن را امضا خواهد نمود. بنابراین یک رأی برای این لایحه یک رأی در جهت حمایت از سیاست رئیس‌جمهوری محسوب می‌گردید. اما فقط دمکراتها در مجلس نمایندگان حاضر به رأی دادن به نفع لایحه شدند (۹۸ رأی موافق و ۹۸ رأی مخالف). در مجلس سنا وضعیت کمی بهتر بود، ۲۵ نفر از سناتورهای دمکرات به نفع اصلاح بهزیستی رأی داده و ۲۱ نفر از آنها علیه آن. این امری قابل توجه بود که اکثر سناتورهای دمکرات ایالات شمالی با این لایحه مخالفت کردند، در حالی که همه سناتورهای ایالات جنوبی، به استثنای فقط یک نفر، از این لایحه حمایت نمودند. رئیس‌جمهور مجبور به مشارکت در یک فرایندی از اصلاحات شده که هرگز کنترلی بر آن نداشته و موجب تشتت عمیق در حزبش گردیده بود.

براساس مکانیزمی که در این لایحه تعبیه گردید، کمک‌های بلاعوض فدرال متناسب با جمعیت هر ایالت بود. اعطای کمک فدرال به ایالت‌ها برای اجرای قانون امنیت اجتماعی همراه با شرایط بسیار شفافی بود که اختیار بسیار کمی را به ایالت‌ها در تعیین شیوه برنامه‌ها و یا مبلغی را که ایالات می‌بایست از محل درآمد

خود به این برنامه‌ها اختصاص دهند، باقی می‌گذاشت. بر اساس این لایحه جدید، کمک‌های بلاعوض نسبی به ایالت‌ها، سالیانه به سطح ۱۶/۴ میلیارد دلار می‌رسید. تعیین سطح منافع و شرایط استحقاق دریافت کمک توسط متقاضیان و اینکه ایالت‌ها خود چه مبلغی را باید به آن اختصاص دهند، در حوزه صلاحیت ایالت‌ها قرار گرفت. مبلغی را که هر ایالت می‌بایست از منابع درونی خود به این برنامه اختصاص دهد بسیار کمتر از قبل بود. یکی از تأثیرات مهم این قانون جدید، افزایش تفاوت برنامه‌های بهزیستی در بین ایالات بود که دلالت بر بازتاب فلسفه سیاسی قانون‌گذاران ایالتی داشت. ایالت ویسکانسین، یک رهیافت رادیکالی را در برنامه بهزیستی خود اعمال نمود که براساس آن بهره‌مندی استحقاقی را حذف نموده مگر آنکه نیازمندان دریافت سهمیه بهزیستی همزمان مشغول نوعی کار درآمدزا باشند. ایالت‌های دیگر هر یک شیوه‌های خاص خود را در اصلاح برنامه‌های بهزیستی اعمال کردند. نتیجه اجرای این لایحه برای ایالات این بود که حکومت‌های ایالتی دوباره کنترل بسیار بیشتری را از هر زمان دیگر، بعد از دهه ۱۹۳۰ در اقدامات اجرایی خود به دست آوردند.

سیاست سقط جنین[1]

کمتر موضوع اجتماعی جنجال‌برانگیزتر از نقش دولت در کنترل سقط جنین وجود دارد و احتمالاً تعجب‌آور است که دیوان عالی تحت ریاست رئیس‌القضات محافظه‌کار «وارن برگر» بود که وارد این میدان مین‌گذاری شده سیاسی شد و به شکلی موجب رنجش محافظه‌کاران گردید. کنترل سقط جنین، تا سال ۱۹۷۳، به طور انحصاری در اختیار حکومت‌های ایالتی قرار داشت. بعضی از ایالت‌ها نظیر ماسه‌چوست و کانک‌تیکت، دارای قوانین منع همه انواع سقط جنین بودند. در اکثر ایالت‌ها قوانین سخت‌گیرانه‌ای وجود داشت که سقط جنین مشروع

1. The Politics of abortion

را به وضعیتی که در آن حیات مادر تهدید می‌گردید و یا در حالات بسیار اندک دیگری محدود می‌کرد. دو فقره از چنین قوانینی در ایالت تکزاس و جورجیا در دادگاهها به چالش کشیده شد و در سال ۱۹۷۳ در دعوای «رو در برابر ود»[1]، دیوان عالی با یک اکثریت هفت در برابر دو رأی مخالف تصمیمی را گرفت که عمیقاً این جنبه از زندگی آمریکاییان را دگرگون نمود.

دادگاه اعلام داشت که تبصره الحاقیه چهاردهم به قانون اساسی این حق را به زنها در امور شخصی خود داده است و فقط زمانی این حق می‌تواند مورد تعدی حکومتی قرار گیرد که سایر ملاحظات سیاست‌گذاری بنا به نظر دیوان عالی به اندازه کافی مهم باشد که بتوان این حق را محدود نمود. این حکم دادگاه توسط آقای بلک مون، قاضی منتخب نیکسون اعلام گردید. بر اساس این حکم، حکومت‌های ایالتی حق ندارند که سقط جنین را در سه ماهه اول حاملگی ممنوع اعلام نمایند. در سه ماهه دوم حاملگی، ایالت‌ها مجازند که دخالت نموده و قوانین را عمدتاً با نیت حفظ سلامتی مادر وضع نمایند. ولی در آخرین ده هفته حاملگی، ایالت‌ها تا آنجا می‌توانند پیش روند که مجوز سقط جنین را صادر نمایند، مگر آنکه چنین اقدامی حیات یا سلامتی مادر را به خطر اندازد. بنابراین، قوانین تکزاس، جورجیا، و چهل و چهار ایالت دیگر مغایر قانون اساسی اعلام گردید. ایالت‌ها فقط می‌توانند لوایحی را مربوط به سقط جنین به تصویب رسانند که منطبق بر حکم صادره دیوان عالی باشد.

مهمترین جنبه قابل توجه موضوع «رو» آن بود که رأی دادگاه متکی به توضیح طولانی تاریخ حقوق خصوصی و رابطه آن به سقط جنین نبود. دیوان عالی در حکم صادره هشت سال قبل خود، در دعوای «گریزولد دربرابر کانک‌تیکت»[2]، یک قانون ایالتی را که با هدف ممنوعیت متأهلین در استفاده از ابزار پیشگیری حاملگی وضع شده بود باطل دانسته و با این حکم، دادگاه خود

1. Roe v. Vade
2. Griswold v. Connecticut

واضع قانون حق تعیین امور خصوصی به خود فرد گردید. هیچ مورد قانونی قبلی دیگری وجود نداشت که این رأی اکثریت قضات دیوان عالی مبتنی بر آن باشد. آراء دادگاه قاضی بلک‌مون در دعوی مربوط به «رو» قابل توجه بود. طبق گفتار «مک کیور»[1]، «این حکم بیان‌گر علاقه دادگاه در ایجاد توازن دقیق بین آنچه که منافع متفاوت پنداشته می‌شد تلقی گردید». از این رو، شبیه نوعی از مصالحه به شمار می‌رفت که معمولاً محصول فرایند قانون‌گذاری است. مطمئناً این یک حقیقت است که مبارزات کثرت‌گرایی که صفت ممیزه عملکرد کنگره و اجرایه است حال نقشی را در فرایند قضایی نیز ایفا می‌نماید، بویژه، زمانی که مسایل اجتماعی مورد توجه است و گروههای منفعتی گوناگونی در هر دو سوی مباحثه قرار گیرند.

با ورود به این حوزه حاد نظارت و کنترل اجتماعی، دادگاه هیچ چاره‌ای جز دست و پنجه نرم کردن با این پیچیدگیها نداشت. قانون‌گذاران ایالتی قوانینی را به تصویب رسانده بودند که قصد خنثی نمودن اثرات حکم مربوط به «رو» را در یک چالش با دیوان عالی در سر داشتند. یک قانون پنسیلوانیا، زنانی را که خواهان سقط جنین بودند ملزم می‌نمود که کاملاً از پیامدهای تصمیم خود قبل از اقدام به آن آگاه شده و یک دوره ۲٤ ساعته انتظار را قبل از سقط جنین متحمل گردند و زنان متأهل باید همسران خود را از چنین تصمیمی آگاه نمایند. در سال ۱۹۹۲، در دعوای مربوط به برنامه طرح خانوادگی، دیوان عالی دو شرط اول قانون فوق‌الذکر را پذیرفت ولی شرط سوم را لغو نمود. در نتیجه این تصمیم، سی و هشت ایالت با تصویب قوانینی شرایط دست‌یابی زنان به سقط جنین را تعیین کردند. گروههای طرفدار زندگی نظیر «عملیات نجات»[2] با اقداماتی علیه مراکز پزشکی سقط جنین مانند ایجاد موانع در دست‌یابی زنان به آنها و اختلاف در عملکرد این مراکز پزشکی با هدف منصرف نمودن زنان در استفاده از آن

---

1. Mckeever
2. Operation Rescue

انجام دادند. بعضی از تظاهرکنندگان طرفدار زندگی از شیوه‌های خشن‌تری استفاده می‌کردند و از این‌رو موجب قتل‌هایی در حوالی مراکز پزشکی سقط جنین در فلوریدا و ماسه‌چوست گردیدند. بنابراین، دیوان عالی مواجه با تصمیم‌گیری درباره مشروعیت قوانین محلی در تأمین امنیت زنان حضور یابنده در مراکز پزشکی و پرسنل پزشکی شاغل در آنها شدند.

انسان، خواه با حکم صادره دیوان عالی در موضوع «رو دربرابر ود» موافق باشد یا نباشد، این یک مثال قابل توجه از شیوه‌ای است که قضات قادرند قوانین را بر خلاف دیدگاههای نمایندگان انتخابی مردم وضع نمایند. حکم دیوان عالی در ارتباط با دعوی «رو»، با مخالفت شدید کلیسای کاتولیک و سایر گروهها مواجه گردید و اقدامات مصرانه‌ای در لغو آن انجام شد. تلاشهای متعددی در تصویب قوانینی از طریق کنگره در حذف یا محدود نمودن اثرات آن صورت پذیرفته است، اما تاکنون همه این تلاشها شکست خورده ولی موضوع همچنان یکی از جنجالی‌ترین موضوعات سیاسی و قضایی در سیاست آمریکای امروز است.

کوبا و هلمز ـ برتون[1]

نقش غالب رئیس‌جمهور در فرموله نمودن و اجرای سیاست خارجی همواره مورد اذعان بوده است. ما شاهد بوده‌ایم که این امر موجب وارد کردن اتهام عنوان رئیس‌جمهورالسلطنه نسبت به او گردیده و مثالهای زیادی وجود دارد که رئیس‌جمهور با کمترین یا هیچ دخالتی از سوی قوه مقننه، نیروهای ایالات متحده را وارد جنگ و پیکار در یک سرزمین خارجی نموده است. ولی این تصمیمات مربوط به دخالت نظامی در کره، ویتنام، خلیج فارس و با آنچه که با هدف کوتاه‌مدت صورت پذیرفته است، نظیر تصمیم رئیس‌جمهور کلینتون در

1. Cuba and Helms Burton

حمله با موشک‌های کروز به پایگاه‌های تروریستی در افغانستان و سودان در سال ۱۹۹۸، تصمیمات شگرفی بوده‌اند. سایر سیاست‌های خارجی، هر چند کمتر شگفت‌انگیز، ولی بیشتر مشخصه ماهیت پلورالیستی فرایند تصمیم‌گیری در آمریکا قلمداد می‌شوند و تاریخ سیاست آمریکا نسبت به کوبایی که در ۹۰ مایلی نوک جنوبی فلوریدا قرار دارد، دقیقاً چنین موضوعی را تشکیل می‌دهد.

✓ درگیری آمریکا در کوبا در سال ۱۸۹۸، با «جنگ اسپانیا ـ آمریکا»[1] آغاز گردید. استقلال کوبا از اسپانیا معلول اقدام آمریکا بود. اما آمریکاییان این جزیره را بعد از استقلال با تبصره معروف به «تبصره پلت»[2] در سال ۱۹۰۱ به یک کشور تحت‌الحمایه آمریکا تبدیل کرد و این حق را به آمریکا می‌داد که با صلاحیت خود به منظور برقراری نظم و قانون و حفظ استقلال کوبا در آن دخالت نماید. ولی تباهی، فساد و بی‌عدالتی اجتماعی، تحت رؤسای جمهور دیکتاتور متوالی از مشخصات حکومت داخلی کوبا گردید. تا این که فیدل کاسترو، حکومت دیکتاتور فولنیجزیو باتسیتا را در سال ۱۹۵۸ بر انداخت و یک رژیم کمونیستی برقرار نمود. بسیاری از کوبایی‌ها به ایالات متحده گریخته و عمدتاً هم در ایالت فلوریدا سکنی گزیدند و در آنجا یک تجمعی از مخالفین سرسخت رژیم کاسترو به وجود آمد. در سال ۱۹۶۱، یک گروه از این فراریان کوبایی، با پشتیبانی رئیس جمهور جان. اف. کندی، هجوم ناکامی را به کوبا، در «خلیج خوکها»، آغاز کردند.

✓ برقراری همکاری نزدیک بین کاسترو و حکومت اتحاد جماهیر شوروی [سابق] منجر به بحران موشکی کوبا در سال ۱۹۶۲ گردید. این بحران محصول اقدام اتحاد جماهیر شوروی در ایجاد پایگاه موشکی هسته‌ای در کوبا بود که تهدیدی واقعی علیه سرزمین خود آمریکا به شمار می‌رفت. در پی مقابله بین ایالات متحده و اتحاد جماهیر شوروی بر سر این موضوع، جهان در لبه یک جنگ هسته‌ای قرار گرفت که سرانجام با عقب‌نشینی اتحاد جماهیر شوروی در بازداشتن کشتی‌های

---

1. American - Spanish war , 1898
2. Platt Amendment

حامل موشک خود از ادامه حرکت به سوی کوبا از جنگ جلوگیری گردید.

به عنوان بخشی از اجرای تعهدات کمونیستی در ملغی نمودن مالکیت خصوصی، رژیم کوبا، کارخانه‌های شکر، پالایشگاههای نفت و سایر تجهیزات آمریکا را که بالغ بر دو میلیارد دلار می‌گردید، بدون پرداخت غرامت مصادره نمود. در یک واکنش، کنگره در سال ۱۹٦۱ یک قانون کمک خارجی را به تصویب رساند که به رئیس جمهور این اختیار را می‌داد که کوبا را مورد هر نوع تحریم اقتصادی مقتضی قرار دهد. در سال بعد رئیس جمهور کندی، از این قانون پیروی نموده و تحریم اقتصادی را علیه کوبا اعمال کرد. این تحریم اقتصادی از آن سال تاکنون همچنان باقی است. چندین سال تحریم اقتصادی اثر کمی را بر روی کوبا همراه داشته است، زیرا اتحاد جماهیر شوروی رژیم کوبا را به شدت از یارانه‌های خود برخوردار نمود. کوبا به طور وسیعی با اتحاد شوروی و کشورهای کمونیستی اروپای شرقی به دادوستد پرداخت. ولی در سال ۱۹۹۱، اتحاد جماهیر شوروی فروپاشید و کوبا خود را منزوی یافته و مواجه با مشکلات شدید اقتصادی گردید. تحریم اقتصادی کوبا توسط آمریکا مانع داد و ستد تجاری این کشور با سایر کشورها نگردید. کاسترو که هم اکنون خویش را در وضعیت دشواری یافته تصمیم گرفت که سرمایه‌گذاری خارجی را با صدور مجوز برای شرکتهای متعلق به کشورهای آن طرف دریاها سعی در ترغیب آنها در همکاری اقتصادی و توسعه منابع کوبا نماید. بخشهایی را که این سرمایه‌گذاران خارجی در آن سرمایه‌گذاری کرده و یا با کوباییان در آن همکاری داشتند غالباً واقع در املاکی بوده که سی‌سال پیش آن را از آمریکاییان یا کوبایی‌هایی فراری که هم اکنون ساکن آمریکا هستند، مصادره کرده بودند. این حقیقت که این شرکتهای خارجی از دارایی‌ها و تأسیسات مصادره گردیده بهره‌مند می‌شدند موجب یک تصمیم فوق‌العاده‌ای گردید که هدف آن منصرف کردن شرکتهای خارجی از این نوع سرمایه‌گذاری‌ها در کوبا بود.

در سال ۱۹۹۵، مجلس نمایندگان یک لایحه‌ای را که توسط «ون برتون» نماینده جمهوری خواه ایالت اندیانا معرفی شده بود به تصویب رساند. این لایحه، استفاده از شیوه‌های مختلفی را که اعمال فشار بر شرکت‌های خارجی داد و ستد کننده با حکومت کوبا را ممکن می‌ساخت، تعیین می‌نمود. اعطای ویزای ورود به آمریکا به مدیران شرکتهایی که خریدار دارایی‌های مصادره شده در کوبا بودند ممنوع اعلام گردید و کوباییان ساکن آمریکا می‌توانستند اقدام به تعقیب و تقاضای غرامت از شرکتهای خارجی در دادگاههای ایالات متحده نمایند. سناتور جوزف هلمز، رئیس کمیته جمهوری‌خواه روابط خارجی، یک لایحه مشابه‌ای در سنا معرفی نمود. رئیس‌جمهور کلینتون مخالفت خود را با این لایحه ابراز داشت ولی گروههای قدرتمندی برای تصویب این لایحه اصرار می‌ورزیدند. این لایحه مشهور به «لایحه لیبرال» شده بود و کوبایی‌های تبعید شده در واشنگتن و میامی به تظاهرات علیه مخالفت کلینتون با این لایحه پرداختند. از آنجائیکه دولت آمریکا همکار این دول در بسیاری از امور خارجی بوده و مخالفت شدیدی نیز در سنا علیه وجود قیود برون‌مرزی ابراز می‌گردید، از این‌رو موضوع مواجه با یک بن‌بست گردید که سرانجام این بن‌بست در لایحه پیشنهادی مقننه، با یک واقعه در فوریه سال ۱۹۹٦ به پایان رسید. آمریکاییان کوبایی‌تبار در سیاست ایالت‌های فلوریدا و نیوجرسی دارای اهمیت فراوانی بودند و این ایالت‌ها می‌توانستند نتیجه انتخابات رئیس‌جمهوری را در نوامبر سال ۱۹۹٦ که در آن هنگام هنوز نامشخص بود، تعیین نمایند. گروههای فشار کوبایی نظیر «بنیاد ملی کوباییان آمریکایی»[1]، نفوذ زیادی را بر سناتورها و اعضای مجلس نمایندگان اعمال می‌کردند. اعتراض رئیس‌جمهور علیه بخش مربوط به برون‌مرزی این لایحه بود که اجازه می‌داد شرکتهای خارجی در دادگاههای آمریکا تحت تعقیب قانونی قرار گیرند. این قید در لایحه، موجب عصبانیت کشورهای دوست آمریکا نظیر کانادا و کشورهای

1. Cuban – American National Foundation

اروپایی می‌گردید که معترض اقامه دعوا در دادگاههای آمریکا علیه شهروندان خود در ارتباط با اقداماتی بودند که خارج از ایالات متحده صورت می‌پذیرفت و دولت آمریکا همکار این دول در بسیاری از امور خارجی بود. همچنین مخالفت شدیدی نیز در سنا علیه این قیود برون مرزی در لایحه وجود داشت.

بن بست بالقوه مربوط به این پیشنهاد مقننه سرانجام با یک واقعه در فوریه ۱۹۹٦ به پایان رسید. دو هواپیمای شخصی متعلق به یک گروه تبعیدی کوبایی در میامی تحت عنوان «برادران نجات‌دهنده»[1] توسط یک هواپیمای میگ متعلق به نیروی هوایی کوبا مورد حمله قرار گرفته و چهار نفر از سرنشینان آنها کشته شدند. این برادرها غالباً روی تنگه فلوریدا به پرواز در می‌آمدند که آواره‌گان فراری توسط قایق به سوی ایالات متحده را نجات دهند. حکومت کوبا ادعا نمود که هواپیماها وارد فضای کوبا شدند، ولی ایالات متحده مدعی گردید که این هواپیماها بر فراز آبهای بین‌المللی مورد اصابت قرار گرفته‌اند. در کشاکش این حادثه، سنا به سرعت یک شکل رادیکال‌تری از لایحه «هلمز ـ برتون» را به تصویب رساند و رئیس‌جمهور کلینتون لایحه آزادی کوبائی‌ها و وحدت دمکراتیکی را در مارس ۱۹۹٦، با امضای خود تبدیل به قانون نمود.

این قانون اثر فوری برروی جامعه جهانی داشت. قبل از تصویب این قانون، اتحادیه اروپا با سرعت هر چه بیشتر به ایجاد پیوندهای تجاری با کوبا اهتمام می‌ورزید و شرکتهای کانادایی و مکزیکی در کوبا مشغول عملیات بهره‌برداری بودند. حال با تصویب این قانون، بالاترین مدیر مسؤول شرکت کانادایی در کوبا فاقد شرایط لازم برای ورود به ایالات متحده گردید، زیرا این شرکت مشغول کار در معدن نیکل در ملک مصادره شده کمپانی آمریکایی بود. یک شرکت سیمان مکزیکی فوراً موافقت نمود که فعالیت‌های خود را در کوبا قطع نماید. کانادا و اتحایه اروپا علیه «قانون هلمز ـ برتون» اعتراض کرده و شروع به مذاکره با

---

1 . Brothers to the Rescue

آمریکاییان پیرامون الحاق تبصره‌ای به این قانون گردیدند. به عنوان بخشی از مذاکره نهایی در تصویب این قانون، رئیس جمهور کلینتون قادر به افزودن قیدی به این لایحه قانونی گردید که به رئیس‌جمهور اختیار می‌داد آن بخشی از این قانون که اقامه دعوا علیه شرکت‌های خارجی در دادگاه‌های آمریکا را ممکن می‌ساخت، در صورتی که بنابه تشخیص او در جهت حفظ منافع ملی کشور نباشد و یا روند دست‌یابی به دمکراسی را در کوبا دچار اختلال نماید، به حالت تعلیق در آورد. این تعلیق می‌توانست به مدت شش ماه و یا بیشتر تمدید گردد. در ژانویه ۱۹۹۸، رئیس جمهور برای چهار بار متوالی این بخش از قانون را معلق نمود و اعتراض سناتور هلمز را در ارتباط با قصور مجریه در اجرای قانون علیه خود همراه داشت.

سیاستگذاری در آمریکا

هر چند تعدادی از مطالعات نظیر آنچه در این فصل به آن اشاره گردید هرگز نمی‌تواند کاملاً بیانگر شیوه‌ای باشد که تصمیمات در این نظام سیاسی مبتنی بر آن باشد، بنابراین این نوع رفتارها نمایش‌دهنده تعدادی از صفات ممیزه زندگی سیاسی در آمریکا به شمار می‌رود. روشن است که در بسیاری از کشورها برای تصمیمات مهم فقط یک مسیر پذیرفته شده وجود دارد و آن تنها یک فرد، یک گروه و یا یک حزب است که چنین تصمیمی را اتخاذ می‌نماید. هر نوع تلاش در تصمیم‌گیری به طرق دیگر با شکست مواجه خواهد شد و بعضی مواقع نتایج تلخی را برای آنهایی که دست به چنین اقدامی می‌زنند در بر خواهد داشت. در ایالات متحده گروههای نخبه‌ای وجود دارند که نقش مهمی را در شیوه تصمیم‌گیری ایفا می‌نمایند ولی این تنها گروههای نخبه قدرت نیستند که تعیین‌کننده هستند. تصمیمات مهم می‌تواند توسط کنگره یا رئیس جمهور یا قضاییه اتخاذ شود و یا در سطح حکومت فدرال یا ایالت گرفته شود. این نیز

واقعیت ندارد که بپذیریم هریک از نهادهای حکومتی از انسجام درونی برخوردار باشد. گروههای متخاصم در هر یک از قوای حکومتی وجود داشته و مضافاً اینکه این نیروهای سیاسی حکومتی علیه یکدیگر در یک مبارزه سیاسی بی‌امان هستند. هر یک از این قوا از اختیارات متفاوت در قانون اساسی برخوردار بوده و مهمتر از همه، تابع شیوه‌های متفاوتی هستند که لزوماً باید از طریق آن عمل نمایند.

ثانیاً فرایند تصمیم‌گیری تقریباً همیشه پلورالیستی است و دربرگیرنده گروههای متعدد و گوناگونی که با هر شیوه ممکنه که به نظر مفید آید پیگیر منافع خویش هستند. گروهها در جاهایی آماده مبارزه می‌شوند که می‌توانند امید پیروزی داشته باشند و اگر ناکام ماندند محور عملیات خود را از یک حوزه به حوزه دیگر، مثلاً از کنگره به رئیس‌جمهوری و از مقننه به قضاییه و از حکومت فدرال به حکومت‌های ایالتی منتقل می‌کنند.

چندپارگی اقتدار قانونی در قانون اساسی منجر به یک نظام سیاسی با چندین نقطه ارتباط گردیده و تعقیب منافع را توسط گروههای فشار از طریق کانالهای متعددی ممکن می‌سازد. نتایج اجرای خط‌مشی‌های متخذه به طور گریزناپذیر محصول مصالحه‌ای هستند که بعضی مواقع از کمترین مخرج‌مشترک برخوردار بوده و غالباً هم محصول بن‌بستی هستند که با آن مواجه می‌گردند. آمریکا بدون تردید دارای دمکرات‌ترین نظام حکومتی در جهان است، ولی یک هزینه‌ای نیز وجود دارد که باید پرداخته شود. نظام به گونه‌ای طراحی گردیده است که امکان بازتاب کامل به همه منافع مربوط را داده، و از اینرو به استثنای حوزه اختیارات نظامی، فرصت کمی را به رهبری در هر حوزه سیاستگذاری می‌دهد. با این وجود، مشکلات اجتماعی، اقتصادی و دیپلماتیکی که در برابر آمریکا قرار دارد نیاز به رهبری مستمر و مؤثر دارد. چالش فراروی نظام سیاسی آمریکا در قرن بیست و یکم نیاز به تعدیل تأثیر پلورالیسم و طراحی شیوه‌ای دارد که با تکیه بر آن بتوان به این مشکلات پاسخ داد.

قانون اساسی
ایالات متحده آمریکا[1]

مقدمه

ما مردم ایالات متحده، به منظور تشکیل اتحادیه‌ای کاملتر، استقرار عدالت، تأمین آسایش ملی، تضمین دفاع مشترک، ارتقای رفاه عمومی و حفظ برکات آزادی برای خود و آیندگانمان، قانون اساسی حاضر را برای ایالات متحده آمریکا وضع و مقرر می‌نماییم.

اصل اول

بخش ۱

کلیه اختیارات قانونگذاری اعطا شده در این قانون اساسی، به کنگره ایالات متحده مرکب از مجلس سنا و مجلس نمایندگان، واگذار می‌گردد.

بخش ۲

[۱] مجلس نمایندگان متشکل از اعضایی است که مردم ایالتهای مختلف هر دو سال یکبار آنان را انتخاب می‌کنند؛ و رأی‌دهندگان در هر ایالت باید از همان شرایط لازم برای رأی‌دهندگان ایالتی که مجلس آن ایالت بیشترین نماینده را دارد، برخوردار باشند.

[۲] هیچ کس تا زمانی که به سن بیست و پنج سالگی نرسد و هفت سال تبعه

۱ـ ترجمه فارسی قانون اساسی آمریکا از کتاب زیر اخذ شده است:

قانون اساسی ایالات متحده آمریکا، انتشارات معاونت پژوهشی، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور (دفتر توافق‌های بین‌المللی ریاست جمهوری) چاپ اول، تهران، ۱۳۷۸.

ایـالات مـتحده نباشـد، و در زمـان انـتخاب، مقـیم ایالتـی که از آنجا انتخاب می‌گردد نباشد، نمی‌تواند نماینده (مجلس) شود.

[۳] تعـداد نمایـندگان و مـیزان مالـیاتهای مسـتقیم ایالتهایـی که به اتحادیه ملحق مـی‌شوند برحسب تعداد جمعیت آنها تعیین می‌شود. تعداد جمعیت با افزودن سه پـنجم سـایر افـراد به کل افراد آزاد معین می‌شود. افراد آزاد شامل کسانی است که برای یک دوره چند ساله تعهد خدمت داشته باشند ولی سرخپوستان معـاف از مالـیات را در برنمـی‌گـیرد. سرشماری اصلی ظرف سه سال پس از نخسـتین اجلاس کنگره ایالات متحده و در هر دوره ده سالهٔ بعدی به طریقی انجـام خواهـد شـد کـه کـنگره از طریق قانون تعیین می‌کند. تعداد نمایندگان بـرای هـر سـی‌هـزار نفر از یک نماینده نباید تجاوز کند، لیکن هر ایالت باید حداقـل یـک نماینده داشته باشد، و تا زمان انجام سرشماری مزبور هر یک از ایالـتها بـه تعـداد ذیـل نماینده انتخاب می‌کنند: ایالت نیوهمپشیر، سه نماینده؛ ماساچوسـت، هشـت نمایـنده؛ رودآیلند و توابع، یک نماینده؛ کانکتیکت، پنج نمایـنده؛ نـیویورک، شـش نماینده؛ نیوجرسی، چهار نماینده؛ پنسیلوانیا، هشت نمایـنده، دلاویـر، یـک نمایـنده؛ ویرجینـیا، ده نماینده؛ کارولینای شمالی، پنج نماینده؛ کارولینای جنوبی، پنج نماینده؛ و جورجیا، سه نماینده.

[٤] هر گاه کرسیهای نمایندگی ایالتی خالی شود، مقامات اجرایی آن ایالت دستور انتخابات را برای جایگزینی آنها صادر می‌کنند.

[٥] مجلـس نمایـندگان رئیس و سایر «مقامات» خود را انتخاب می‌نماید و دارای اختیار انحصاری «اعلام جرم علیه مقامات دولتی»[1] است.

1- Impeachment

۱ـ استیضاح مقامات دولتی

اصولاً این واژه در جریان رسیدگی جزایی علیه یکی از مقامات در پیشگاه یک دادگاه شبه سیاسی براساس اتهامات کتبی موسوم به «مقالات استیضاحی»، بکار می‌رود. به عنوان مثال اتهامیه‌ای است که بوسیله مجلس نمایندگان به مجلس سنا علیه رئیس جمهور، معاون رئیس جمهور و یا یکی از مقامات دولتی، تقدیم می‌شود. در بعضی از نظام‌های حقوقی دیگر مانند فرانسه و ژاپن بیشتر این معنا در مقابل واژه **Interpellation** بکار می‌رود.

بخش ۳

[۱] دو سناتور از هر ایالت که مجلس قانونگذاری ایالتی برای مدت شش سال انتخاب می‌کند سنای ایالات متحده را تشکیل می‌دهند، و هر سناتور دارای یک رأی است.

[۲] در جلسه‌ای که سناتورهای مجلس سنا پس از نخستین انتخابات تشکیل می‌دهند، سناتورها باید بلافاصله به سه دستهٔ در حد امکان مساوی تقسیم شوند. کرسیهای سناتورهای دستهٔ نخست باید در پایان سال دوم، کرسیهای دستهٔ دوم در پایان سال چهارم و کرسیهای دستهٔ سوم در پایان سال ششم خالی شود، به طوری که بتوان هر دو سال یک بار یک سوم نمایندگان را دوباره انتخاب نمود و چنانچه در دوره فترت مجلس قانونگذاری ایالتی کرسی نماینده‌ای به دلیل استعفا یا نظایر آن خالی شود، مقامات اجرایی آن ایالت می‌توانند تا برگزاری اجلاس آیندهٔ مجلس قانونگذاری ایالتی که کرسیهای خالی را پر می‌نماید به طور موقت انتصابهایی را انجام دهند.

[۳] هیچ کس تا زمانی که به سن سی سالگی نرسد و نُه سال تبعه ایالات متحده نباشد و در زمان انتخاب مقیم ایالتی نباشد که از آن انتخاب می‌شود، نمی‌تواند سناتور سنا شود.

[٤] معاون رئیس جمهوری ایالات متحده، ریاست مجلس سنا را به عهده دارد ولی حق رأی نخواهد داشت، مگر زمانی که تعداد نمایندگان موافق و مخالف مساوی باشد.

[٥] سنا سایر مقامات خود و نیز یک نفر رئیس موقت را برای مواقع غیبت معاون رئیس‌جمهور و یا زمانی که وی به جای رئیس‌جمهور ایالات متحده انجام وظیفه می‌نماید، انتخاب خواهد کرد.

[٦] مجلس سنا به طور انحصاری اختیار دارد که به کلیه «اعلام جرم علیه مقامات دولتی» رسیدگی کند و اعضای آن هنگامی که بدین منظور تشکیل جلسه

می‌دهند، باید سوگند یاد نموده یا رسماً اظهار کنند که جز حقیقت نگویند. زمانی که شخص رئیس‌جمهور ایالات متحده محاکمه می‌شود، ریاست جلسه با رئیس دیوان عالی کشور می‌باشد. هیچ کس را نمی‌توان مجرم شناخت مگر اینکه دو سوم نمایندگان حاضر در این مورد اتفاق نظر داشته باشند.

[۷] در مورد اعلام جرم علیه مقامات دولتی، حکم صادره در حد عزل از سمت، سلب صلاحیت احراز هرگونه سمت افتخاری یا مسئولیت تعهدآور و یا انتفاعی در ایالات متحده خواهد بود؛ با این حال کسی که محکوم می‌شود، بر اساس قانون تحت پیگیرد، محاکمه، محکومیت و مجازات قرار می‌گیرد.

بخش ٤

[۱] مجلس قانونگذاری هر ایالت، زمان، مکان و شیوهٔ برگزاری انتخابات سنا و مجلس نمایندگان را مشخص خواهد کرد، ولی کنگره در هر زمان، از طریق وضع قانون می‌تواند مقرات مزبور را به جز در موارد مربوط به مکان انتخاب سناتورها، تنظیم نموده یا تغییر دهد.

[۲] کنگره در هر سال حداقل یک بار تشکیل جلسه می‌دهد، جلسه مزبور در اولین دوشنبه ماه دسامبر می‌باشد، مگر اینکه نمایندگان به موجب قانون روز دیگری را تعیین نمایند.

بخش ۵

[۱] هر یک از مجلسین بر انتخابات، گزارش آرای انتخابات و صلاحیت اعضای خود نظارت می‌نماید؛ و جلسات [آنها] با حضور اکثریت نمایندگان رسمیت می‌یابد. اما در صورت به حد نصاب نرسیدن تعداد حضار، جلسه به روز دیگری موکول خواهد شد و مجلس مجاز خواهد بود که حضور اعضای غایب را به شیوه و با تنبیهاتی که خود تعیین می‌کند، الزامی سازد.

[۲] هر یک از مجلسین می‌تواند آیین‌نامه داخلی خود را تهیه و اعضای خود را به

دلـیل بی‌انضباطی مجازات و با اتفاق نظر دو سوم نمایندگان عضوی را اخراج نماید.

[۳] هر مجلس مشروح مذاکرات خود را در نشریه‌ای تنظیم و هر از چندگاه آن را منتشـر مـی‌کـند و مذاکراتی را که محرمانه ماندن آنها ضروری باشد، از انتشار مسـتثنی می‌نماید؛ و آرای مثبت و منفی نمایندگان هر مجلس در زمینهٔ مسائل مختلف باید با تمایل یک پنجم اعضای حاضر، در روزنامه درج گردد.

[٤] هـیچ یـک از مجلسین در مدت تشکیل جلسات کنگره نباید تشکیل جلسه را بـدون موافقـت مجلـس دیگـر بـیش از سه روز به تعویق اندازد و یا به مکان دیگری غیر از محل تشکیل جلسات دو مجلس منتقل نماید.

بخش ٦

[۱] سـناتورها و نمایندگان در ازای خدمتشان حقوق و مزایایی را که قانون تعیین مـی‌کـند و از محـل خـزانه‌داری ایـالات مـتحده پرداخـت مـی‌شود، دریافت می‌نمایند. آنان در هنگامی که در جلسه‌های مجلس مربوطه حضور دارند و در زمان رفت و آمد به مجلس، در کلیه موارد به جز خیانت، جنایت و اخلال در نظم عمومی از بازداشت مصون خواهند بود و برای هرگونه سخنرانی یا بحثی کـه در هـر یـک از مجلسـین ایراد نمایند، در هیچ مکان دیگری نباید مؤاخذه شوند.

[۲] هـیچ سـناتور یا نماینده‌ای طی دوره نمایندگی خود نباید به یک سمت دولتی در دسـتگاه حاکمـه ایالات متحده که در زمان تصدی مقام سناتوری ایجاد، یا موجـب افـزایش حقـوق و مـزایای وی در طی دوره مزبور می‌گردد، منصوب شـود و شخصـی کـه در ایـالات متحده دارای سمت دولتی باشد تا زمانی که تصـدی سـمت فـوق را داشـته باشـد، نباید به عضویت هیچ یک از مجلسین درآید.

بخش ۷

[۱] کلیه لوایح برای تحصیل درآمد در مجلس نمایندگان تصویب می‌شود، ولی سنا می‌تواند همانند سایر لوایح در مورد آنها اصلاحاتی را پیشنهاد یا با اصلاحات موافقت نماید.

[۲] هر لایحه‌ای که به تصویب مجلس نمایندگان و سنا برسد، قبل از اینکه به صورت قانون درآید به رئیس‌جمهور ایالات متحده تقدیم خواهد شد که آن را تایید و امضا نماید؛ در صورت عدم تایید [رئیس‌جمهور] آن را، با ذکر دلایل مخالفت به مجلسی که لایحه در آن تصویب شده است ارجاع و مجلس مزبور پس از درج موارد مخالفت در نشریه خود، در لایحه تجدید نظر خواهد کرد. چنانچه بعد از تجدید نظر فوق، لایحه‌ای با رأی دو سوم اعضای آن تصویب شود، همراه با موارد مخالفت به مجلس دیگر ارسال خواهد شد تا به روش مشابه آن را بررسی نماید و در صورتی که دو سوم اعضای مجلس مزبور نیز آن را تایید نمایند به صورت قانون درخواهد آمد، ولی در همه این موارد آرای هر دو مجلس به صورت «آری» و «نه» مشخص خواهد شد، و اسامی موافقان و مخالفان لایحه در نشریهٔ هر یک از مجلسین به ترتیب ثبت خواهد شد. اگر لایحه‌ای پس از ارائه به رئیس‌جمهوری ظرف مدت ده روز (بدون احتساب یکشنبه‌ها) توسط وی اعاده نگردد، لایحه امضا شده تلقی خواهد شد و به صورت قانون درخواهد آمد، مگر اینکه کنگره طی دوره فترت از ارجاع آن امتناع ورزد که در این حالت، لایحه به صورت قانون در نخواهد آمد.

[۳] هرگونه دستور، تصمیم یا رأی که نیاز به نظر موافق سنا و مجلس نمایندگان داشته باشد (به جز مسأله تعویق) باید به رئیس‌جمهور ایالات متحده ارائه و قبل از اجرا توسط وی تایید شود. و در صورت عدم موافقت وی لایحه را می‌توان با رأی دو سوم اعضای سنا و مجلس نمایندگان طبق قوانین و

حدودی که در مورد لوایح تعیین شده است دوباره بررسی و تصویب کرد.

بخش ۸

[۱] کنگره در موارد ذیل دارای اختیار می‌باشد: وضع و وصول مالیاتها، عوارض گمرکی، تعرفه‌ها، مالیاتهای غیرمستقیم، پرداخت بدهیها و تأمین دفاع مشترک و رفاه عمومی ایالات متحده؛ لکن کلیه عوارض گمرکی، تعرفه‌ها و مالیاتهای غیرمستقیم در سراسر ایالات متحده یکسان می‌باشد.

[۲] دریافت وام با استفاده از اعتبار ایالات متحده.

[۳] وضع مقررات برای تجارت با کشورهای خارجی، بین ایالتهای مختلف و با قبایل سرخپوست.

[٤] تهیه قانون واحد برای اعطای تابعیت و قوانین واحد در مورد ورشکستگی در سراسر ایالات متحده.

[٥] انتشار پول، تعیین ارزش آن و ارزش پول خارجی و تعیین معیارهای وزن و اندازه‌گیری.

[٦] تعیین مجازات جعل اوراق بهادار و پول رایج ایالات متحده.

[۷] تأسیس ادارات پستی و ایجاد راههای مراسلاتی.

[۸] تشویق پیشرفت علم و هنرهای سودمند از راه حفظ حق انحصاری برای تألیفات و اختراعات نویسندگان و مخترعان برای مدت زمان محدود.

[۹] تشکیل دادگاههای تالی دیوان کشور.

[۱۰] تعریف و مجازات دزدی‌های دریایی و جنایات ارتکابی در دریاهای آزاد و جرایم بر علیه حقوق ملل.

[۱۱] اعلان جنگ و «صدور مجوز اقدام مقابله به مثل» و وضع قوانین مربوط به متصرفات زمینی و دریایی.

[۱۲] تشکیل ارتش و حمایت از آن؛ اختصاص هرگونه اعتبار به منظور استفاده

در این زمینه برای بیش از یک دوره دو ساله مجاز نخواهد بود.

[۱۳] تشکیل و نگهداری نیروی دریایی.

[١٤] وضع مقررات برای اداره نیروهای زمینی و دریایی و ایجاد نظم در میان آنها.

[۱۵] فراخوانی نیروهای مردمی برای اجرای قوانین اتحادیه، سرکوب شورشها و دفع تهاجمات.

[١٦] سازماندهی، تأمین سلاح و منظم ساختن نیروهای شبه نظامی و ترتیب به خدمت گرفتن بخشی از آنان به طوری که در خدمت ایالات متحده باشند؛ در عین حال، برای ایالات اختیار نصب افسران و آموزش شبه نظامیان طبق قواعد انضباطی مقرر از سوی کنگره محفوظ می‌باشد.

[۱۷] اعمال قانونگذاری انحصاری در همه موارد نسبت به منطقه‌ای (با مساحت حداکثر ده مایل مربع) که با واگذاری ایالتهای خاص وپذیرش کنگره می‌تواند مقر حکومت ایالات متحده گردد و نیز اعمال اختیارات مشابه در مورد مکانهایی که با موافقت مجلس قانونگذاری ایالتی برای ایجاد استحکامات، زرادخانه، وزارتخانه، کارخانه‌های کشتی‌سازی، و سایر تأسیسات مورد نیاز در آن ایالت خریداری می‌شوند.

[۱۸] تدوین کلیه قوانین که برای اعمال اختیارات آینده و سایر اختیاراتی که به دولت ایالات متحده و یا هر وزارتخانه یا دستگاه‌های اجرایی به موجب قانون اساسی واگذار شده، ضروری و مقتضی است.

بخش ۹

[۱] کنگره نباید مهاجرت یا ورود افرادی را که هر یک از ایالتهای فعلی پذیرش آنان را تایید می‌کنند تا قبل از سال هزار و هشتصد و هشت ممنوع نماید، اما می‌تواند برای اینگونه ورود پرداخت مالیات یا عوارض گمرکی را حداکثر تا ده دلار مقرر کند.

[۲] حق «قرارداد احضار زندانی»[1] قابل تعلیق نیست، مگر در موارد شورش یا تهاجم خارجی که امنیت عمومی آن را ایجاب نماید.

[۳] هیچ گونه لایحه‌ای دایر بر مجازات افراد بدون محاکمه و یا قانونی که عطف به ماسبق گردد، نباید تصویب شود.

[٤] هیچ‌گونه مالیات سرانه یا مالیات مستقیم دیگری نباید وضع شود مگر اینکه متناسب با آمارگیری یا سرشماری پیش‌بینی شده در این قانون باشد.

[٥] هیچ‌گونه مالیات یا عوارض گمرکی بر کالاهای صادراتی هر یک از ایالات وضع نخواهد شد.

[٦] مقررات بازرگانی یا مالیاتی یک ایالت نباید هیچ امتیازی را برای بندرهای خود نسبت به بندرهای ایالتهای دیگر قایل شوند؛ کشتیهایی که عازم ایالتی هستند و یا از آن حرکت می‌کنند، مجبور به ورود به بندر دیگر یا ترخیص از آن و یا پرداخت عوارض در آنجا نمی‌باشند.

[۷] برداشت پول از خزانه‌داری فقط براساس اعتباراتی که قانون معین می‌کند خواهد بود؛ و اظهارنامه‌ها و صورتحساب دریافت و پرداخت کلیه وجوه دولتی به طور منظم و هر از چندگاه منتشر می‌شود.

[۸] ایالات متحده هیچ‌گونه عنوان اشرافی اعطا نمی‌کند: هر کسی که در ایالات متحده دارای سمت رسمی تعهدآور یا امانی باشد نمی‌تواند بدون رضایت کنگره هیچ نوع هدیه، مقرری، سمت و یا عنوانی را از هیچ شاه، شاهزاده و یا کشور خارجی بپذیرد.

بخش ۱۰

[۱] انجام موارد ذیل برای ایالتها ممنوع است: الحاق به معاهده، اتحادیه و یا

1- habeas corpus:
اعتراض به بازداشت و تقاضای آزادی و حضور در دادگاه جهت اطلاع از اتهام (به منظو رسیدگی به اینکه بازداشت وی طبق قانون صورت گرفته یا خیر)

کنفدراسیون؛ صدور مجوز اقدام مقابله به مثل؛ چاپ پول؛ انتشار اوراق بهادار؛ پیشنهاد هر چیزی غیر از سکه طلا و نقره برای پرداخت بدهی‌ها؛ تصویب هر نوع لایحه، مجازات افراد بدون محاکمه یا به موجب قانونی که عطف به ماسبق شود یا قانونی که به تعهدات قراردادی لطمه وارد آورد، و اعطای هرگونه عنوان اشرافی.

[۲] هیچ ایالتی نمی‌تواند بدون موافقت کنگره هیچ‌گونه تعرفه یا عوارض گمرکی بر واردات و صادرات وضع نماید به جز مواردی که برای اجرای قوانین بازرسی آن ایالت کاملاً ضروری باشد؛ سود خالص کلیه عوارض گمرکی و تعرفه‌ها که هر یک از ایالتها بر واردات یا صادرات وضع نمایند باید از طریق خزانه‌داری ایالات متحده به مصرف برسد، کنگره می‌تواند تمامی این قوانین را بازنگری وبر آنها نظارت نماید.

[۳] هیچ ایالتی نباید بدون موافقت کنگره، عوارض بار یا مالیات وضع نماید، در زمان صلح سرباز یا کشتی جنگی نگهداری کند، با ایالت دیگر و یا با یک قدرت خارجی موافقتنامه یا میثاقی امضا نماید یا وارد جنگ شود، مگر اینکه عملاً مورد تهاجم قرار گیرد یا در معرض خطر قریب‌الوقوعی باشد که درنگ در برابر آن جایز نباشد.

اصل دوم

بخش ۱

[۱] قوه مجریه در اختیار رئیس‌جمهور ایالات متحده آمریکا قرار دارد. دوره ریاست جمهوری چهارسال است و با معاون رئیس جمهور که دوره وی نیز چهار سال می‌باشد به ترتیب ذیل انتخاب خواهند شد:

[۲] هر ایالت به شیوه‌ای که مجلس قانونگذاری آن معین می‌کند، تعدادی انتخاب‌کننده تعیین خواهد نمود که تعدادشان برابر با تعداد کل سناتورها و

نمایندگانی می‌باشد که یک ایالت مجاز به داشتن آنها در کنگره است. ولی هیچ سناتور، نماینده و یا فردی که در ایالات متحده دارای سمتی غیرانتفاعی و یا انتفاعی باشد نمی‌تواند به عنوان انتخاب کننده تعیین گردد.

[۳] انتخاب‌کنندگان باید در ایالتهای خود تشکیل جلسه دهند و از طریق رأی مخفی، دو نفر را که حداقل یک نفرشان مقیم ایالت آنان نباشد انتخاب کنند، و آنگاه فهرستی از افرادی را که رأی به آنان داده شده است و همچنین تعداد آرای هر یک از آنان را تهیه و پس از امضا و تایید به صورت مهر شده به مرکز حکومت ایالات متحده و به نام شخص رئیس سنا ارسال نمایند؛ رئیس سنا در حضور نمایندگان سنا و مجلس نمایندگان کلیه تأییدیه‌ها را می‌گشاید، و سپس آراء شمارش می‌شوند. شخصی که بیشترین تعداد آراء را از کل انتخاب‌کنندگان تعیین شده کسب نماید، رئیس‌جمهور می‌شود، و اگر بیش از یک نفر اکثریت مزبور را به تساوی داشته باشند، و تعداد آراء مساوی باشد، مجلس نمایندگان بی‌درنگ از طریق رأی مخفی یکی از آنان را به سمت ریاست‌جمهوری انتخاب می‌نماید، و اگر هیچ فردی حائز اکثریت آراء نباشد، در این صورت مجلس نمایندگان مزبور به همان روش از میان پنج نفر اول فهرست، رئیس‌جمهور را انتخاب می‌نماید. اما در انتخاب وی، ایالتها رأی خواهند داد و هر ایالت دارای یک رأی می‌باشد، حد نصاب لازم برای این منظور عبارت است از مجموع عضو یا اعضای دو سوم ایالتها و اکثریتی از کل ایالتها برای انتخاب ضروری می‌باشد. در هر حالت پس از انتخاب رئیس‌جمهور، شخصی که بیشترین تعداد آرای انتخاب‌کنندگان را کسب نموده باشد معاون رئیس‌جمهور می‌شود. ولی اگر دو یا چند نفر باقی بمانند که دارای آرای مساوی باشند، سنا از میان آنان معاون رئیس‌جمهور را با رأی مخفی انتخاب می‌کند.

[٤] کنگره می‌تواند زمان تعیین انتخاب‌کنندگان و روزی را که آنان باید آرای خود

را به صندوق بریزند، معین نماید. این روز باید در سراسر ایالات متحده یک روز واحد باشد.

[۵] هر شخصی برای احراز مقام ریاست جمهوری باید در زمان تصویب این قانون اساسی، شهروند بومی یا تبعه ایالات متحده، حداقل سی‌وپنج ساله و مدت چهارده سال مقیم ایالات متحده باشد.

[٦] وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور در صورت برکناری، فوت، کناره‌گیری یا ناتوانی از انجام آنها، به معاون رئیس‌جمهور واگذار می‌شوند. کنگره می‌تواند به موجب قانون در موارد برکناری، فوت، کناره‌گیری یا ناتوانی رئیس‌جمهور و نیز معاون وی، مقام مسئولی را به عنوان کفیل ریاست‌جمهوری تعیین نماید، و مقام مزبور طبق مقررات، تا زمان رفع ناتوانی یا انتخاب رئیس‌جمهور، به عنوان رئیس‌جمهور انجام وظیفه می‌نماید.

[۷] رئیس‌جمهور در ازای خدماتش در زمانهای معین حقوق دریافت خواهد کرد و میزان آن در طول دوره ریاست جمهوری وی افزایش یا کاهش نمی‌یابد، رئیس‌جمهور نباید در طول دوره مزبور هیچ‌گونه مقرری دیگری از ایالات متحده یا هیچ یک از ایالتها دریافت نماید.

[۸] رئیس‌جمهور پیش از تصدی سمت خود به شرح ذیل سوگند یاد نموده و مراتب ذیل را تایید می‌نماید:

«من رسماً سوگند یاد می‌کنم که مسئولیت ریاست جمهوری ایالات متحده را صادقانه انجام دهم و تا آنجا که در توان دارم از قانون اساسی ایالات متحده صیانت، حمایت و دفاع نمایم.»

بخش ۲

[۱] هرگاه ارتش و نیروی دریایی ایالات متحده و نیروهای مردمی ایالتهای مختلف که جهت انجام خدمت بالفعل برای ایالات متحده فراخوانده شوند،

رئیس‌جمهور فرماندهٔ کل آنان خواهد بود. وی می‌تواند نظرات کتبی مقام عالی رتبه هر یک از «دستگاههای اجرایی» را در مورد موضوعات مربوط به وظایف دستگاه متبوع آنها جویا شود. رئیس‌جمهور حق تعلیق اجرای مجازات و یا عفو جرایم ارتکابی علیه ایالات متحده را جز در موارد «اعلام جرم علیه مقامات دولتی» دارا می‌باشد.

[۲] رئیس‌جمهور با مشورت و موافقت سنا و به شرط موافقت دو سوم سناتورهای حاضر، دارای اختیار انعقاد معاهدات می‌باشد و به ترتیبی که قانون معین خواهد کرد، سفیران و سایر نمایندگان و کارداران کشور، قضات دیوان عالی و سایر مقامات ایالات متحده را که انتصاب آنان در قانون اساسی به نحو دیگری مقرر نشده باشد، معرفی و منصوب خواهد نمود. ولی کنگره می‌تواند به موجب قانون، اختیار انتصاب مقامات رده‌های پایین را به نحوی که شایسته بداند به شخص رئیس‌جمهور، محاکم قضایی یا رؤسای وزارتخانه‌ها واگذار نماید.

[۳] رئیس‌جمهور مختار است برای کلیه سمت‌هایی که ممکن است در زمان تعطیلی موقت سنا بلاتصدی شوند با اعطای مأموریت شخص یا اشخاصی را منصوب نماید، مأموریت مزبور در پایان اجلاس بعدی سنا خاتمه می‌یابد.

بخش ۳

رئیس جمهور هر از چندگاه گزارشی در مورد وضعیت اتحادیه به کنگره ارائه و اقداماتی را که ضروری و مقتضی تشخیص دهد برای ملاحظه اعضای سنا پیشنهاد می‌نماید، وی می‌تواند در مواقع اضطراری هر دو مجلس یا یکی از آنها را [برای تشکیل جلسه] فراخواند، و در صورت [بروز] اختلاف در مورد دوره فترت، آنها را تا هر زمان دیگری که مناسب بداند تعطیل کند؛ وی سفیران و نمایندگان خارجی را به حضور می‌پذیرد، بر اجرای صحیح قوانین نظارت و کلیه

مقامات مسئول ایالات متحده را منصوب می‌نماید.

بخش ٤

رئیس‌جمهور، معاون رئیس جمهور و کلیه مقامات کشوری پس از اعلام جرم علیه آنان و محکومیت به خاطر ارتکاب (جرم) خیانت، ارتشاء و سایر جرایم شدید و جنحه از کار برکنار می‌شوند.

اصل سوم

بخش ۱

قوه قضائیهٔ ایالات متحده به دیوان عالی و دادگاههای تالی که کنگره می‌تواند در هر زمانی تعیین نماید و تشکیل دهد، واگذار می‌گردد. قاضیان دیوان عالی و دادگاههای تالی تا زمانی که حسن رفتار داشته باشند در مقام خود باقی مانده و حقوق خود را در زمانهای معین در ازای خدمتشان دریافت می‌کنند. میزان این حقوق در طول مدت عهده‌داری این سمت کاهش نمی‌یابد.

بخش ۲

[۱] حیطهٔ عمل قوهٔ قضاییه ایالات متحده موارد ذیل را شامل می‌شود:
کلیه دعاوی، براساس قانون و انصاف ناشی از قانون اساسی، سایر قوانین ایالات متحده و معاهداتی که به موجب قوانین منعقد شده یا خواهند شد؛ ـ کلیه دعاوی مربوط به سفیران، کنسول‌ها و دیگر مقامات بلند پایه دولتی؛ ـ دعاوی دریایی و دریانوردی؛ ـ اختلافاتی که در آنها ایالات متحده یکی از طرفهای دعوی باشد؛ ـ اختلاف بین دو یا چند ایالت؛ ـ بین یک ایالت و شهروندان ایالت دیگر؛ ـ بین شهروندان ایالتهای مختلف؛ ـ بین شهروندان یک ایالت که مدعی اراضی واگذار شده ایالتهای مختلف دیگر هستند؛ ـ بین یک ایالت یا شهروندان آن با کشورها، شهروندان یا اتباع خارجی.

[۲] در کلیهٔ دعاوی مربوط به سفیران، کنسول‌ها و سایر مقامات بلند پایه، و در مواردی که یک ایالت طرف دعوی است، صلاحیت اصلی را دیوان عالی خواهد داشت. در کلیه موارد دیگری که قبلاً ذکر شد، دیوان عالی صلاحیت پژوهشی را هم نسبت به «مسائل شکلی» و هم نسبت به «مسائل ماهوی» با استثنائات و براساس مقرراتی که کنگره طبق قانون معین می‌کند دارا خواهد بود.

[۳] رسیدگی به کلیهٔ جرایم به جز موارد «اعلام جرم علیه مقامات دولتی» باید توسط هیأت منصفه انجام شود، و چنین رسیدگی باید در ایالت محل وقوع جرم برگزار گردد؛ ولی هرگاه محل وقوع جرم هیچ یک از ایالتها نباشد، محاکمه باید در محل یا محلهایی که کنگره به موجب قانون تعیین می‌کند برگزار شود.

بخش ۳

[۱] خیانت به ایالات متحده، فقط شامل تحمیل جنگ به آن یا طرفداری از دشمنان آن یا کمک و مساعدت به آنان می‌باشد. هیچ فردی به (جرم ارتکاب) خیانت محکوم نمی‌شود مگر براساس گواهی دو شاهد بر یک اقدام آشکار و یا اعتراف در دادگاه علنی.

[۲] کنگره اختیار تعیین مجازات (جرم ارتکاب) خیانت را دارا می‌باشد؛ ولی حکم دایر بر مجازات فرد بدون محاکمه به سبب خیانت مبنی بر مهدورالدم بودن یا در زمان زندگی شخص محکوم اجرا می‌شود.

اصل چهارم

بخش ۱

قوانین عمومی، سوابق و تصمیمات قضایی یک ایالت در سایر ایالتها اعتبار و

رسمیت کامل خواهد داشت. کنگره می‌تواند از طریق قوانین کلی شیوه احراز اصالت این قوانین، سوابق و تصمیمات مزبور و اثر آن را معین نماید.

بخش ۲

[۱] شهروندان هر ایالت از تمامی امتیازات و مصونیت‌های شهروندان در ایالتهای دیگر برخوردار خواهند شد.

[۲] هرگاه شخصی در هر ایالتی متهم به (ارتکاب) خیانت، جنایت، یا جرایم دیگر گردد، (و) از چنگال عدالت بگریزد، و در ایالت دیگر یافت شود، با تقاضای مقامات اجرایی ایالتی که وی از آنجا گریخته است، به ایشان تحویل و به ایالتی که صلاحیت قضایی رسیدگی به جرم را دارد، منتقل خواهد شد.

[۳] شخصی که در یک ایالت طبق قوانین آن موظف به انجام خدمت یا کاری می‌باشد، و به ایالت دیگر فرار کند به موجب هیچ یک از قوانین یا مقررات آنجا از انجام خدمت یا کار مزبور بری‌الذمه نخواهد شد، به درخواست طرفی که خدمت یا کار می‌بایستی برای وی انجام می‌شد تحویل می‌شود.

بخش ۳

[۱] کنگره می‌تواند ایالتهای جدید را به عضویت اتحادیه بپذیرد، اما هیچ ایالت جدیدی در حوزه قضایی ایالت دیگر تشکیل یا تأسیس نخواهد شد، و نیز هیچ ایالتی از الحاق دو یا چند ایالت یا بخشهایی از ایالتها، بدون موافقت مجلس قانونگذاری ایالتهای مربوطه و کنگره تشکیل نخواهد شد.

[۲] کنگره اختیار تنظیم یا تدوین کلیه قوانین و مقررات مربوط به سرزمینها یا سایر املاک متعلق به ایالات متحده را دارا می‌باشد؛ مفاد قانون اساسی به نحوی تفسیر نخواهد شد که ناقض حقوق ایالات متحده یا یک ایالت خاص باشد.

بخش ٤

ایالات متحده برای هر یک از ایالتهای اتحادیه، شکل حکومت جمهوری را تضمین و در برابر تهاجم (حمله) و در صورت درخواست مجلس قانونگذاری ایالتی، یا قوه مجریه (در زمانی که نتوان مجلس مزبور را تشکیل داد) در مقابل آشوب داخلی، از آنها حمایت خواهد نمود.

اصل پنجم

هرگاه دو سوم نمایندگان دو مجلس ضروری تشخیص دهند، کنگره اصلاحاتی را برای قانون اساسی پیشنهاد خواهد داد، و یا بنا به درخواست مجلسین قانونگذاری دو سوم ایالتهای مختلف، خواستار تشکیل مجمعی برای پیشنهاد اصلاحات خواهد گردید. در هر دو حالت هرگاه پیشنهادها را مجلسین قانونگذاری سه چهارم ایالتهای مختلف و یا مجامع سه چهارم ایالتها تصویب نمایند، به عنوان بخشی از این قانون اساسی برای کلیه مقاصد و اهداف معتبر خواهد بود. هر یک از دو روش اصلاحی فوق را کنگره می‌تواند پیشنهاد نماید. با وجود این، هیچ اصلاحیه‌ای که ممکن است قبل از سال یکهزار و هشتصد و هشت میلادی به تصویب برسد به هیچ نحوی بر بندهای اول و چهارم بخش نهم اصل اول تأثیری نخواهد گذاشت، و هیچ ایالتی بدون رضایت خود از حق رأی مساوی در سنا محروم نمی‌شود.

اصل ششم

[۱] کلیه تعهدات و دیونی که پیش از تصویب این قانون اساسی پذیرفته شده‌اند، همان‌گونه که به موجب کنفدراسیون برای ایالت متحده معتبر بوده‌اند، طبق قانون اساسی حاضر نیز معتبر است.

[۲] این قانون اساسی و قوانین ایالات متحده که براساس آن وضع می‌شوند، و

کلیه معاهدات منعقده شده و یا معاهداتی که به نام (و اختیار) ایالات متحده منعقد می‌شوند، قانون برتر این سرزمین می‌باشند، و قضات در تمام ایالتها بدون توجه به آنچه با قانون اساسی یا سایر قوانین هر یک از ایالتها مغایر است، از آن تبعیت می‌نماید.

[۳] سناتورها و نمایندگانی که قبلاً ذکر شدند، اعضای مجلسین قانونگذاری ایالتهای مختلف و تمام مقامات قضایی و اجرایی ایالات متحده و ایالتهای مختلف با ادای سوگند یا اعلام رسمی موظف می‌شوند از قانون اساسی حمایت نمایند، اما هیچ آزمون مذهبی به عنوان شرط لازم برای واگذاری سمت رسمی یا غیرانتفاعی در ایالات متحده وجود ندارد.

اصل هفتم

تصویب قانون اساسی از سوی مجامع نه ایالت، این قانون را بین ایالتهایی که آن را تصویب می‌نمایند لازم الاجرا می‌نماید،

اصلاحات قانون اساسی ایالات متحده آمریکا و اصول افزوده شده به آن بنا به پیشنهاد کنگره و تصویب مجلسین قانونگذاری ایالتهای مختلف، به موجب اصل پنجم قانون اساسی اولیه لازم‌الاجرا می‌باشد.

اصلاحیه اول [۱۷۹۱]

کنگره در خصوص ایجاد مذهب، یا منع پیروی آزادانه از آن، یا محدود ساختن آزادی بیان یا مطبوعات یا حق مردم برای برپایی اجتماعات آرام و دادخواهی از حکومت برای جبران خسارت، هیچ قانون وضع نمی‌کند.

اصلاحیه دوم [۱۷۹۱]

داشتن یک نیروی منظم شبه‌نظامی مردمی که برای امنیت یک کشور آزاد ضروری باشد و حق مردم برای حمل و نگهداری اسلحه محترم می‌شود.

اصلاحیه سوم [۱۷۹۱]

هیچ سربازی نه در زمان صلح و نه در زمان جنگ بدون رضایت صاحبخانه در هیچ خانه‌ای مستقری نخواهد شد، مگر به ترتیبی که به موجب قانون معین کند.

اصلاحیه چهارم [۱۷۹۱]

حق امنیت جان، مسکن، اوراق و اسناد و [مصونیت] داراییهای مردم در برابر تفتیش و توقیف غیرموجه تضمین می‌شود و هیچ‌گونه حکم بازداشت اشخاص یا توقیف اموال صادر نمی‌شود. مگر بر پایه یک دلیل محتمل با سوگند یا اعلام رسمی، و محل مورد تفتیش و اشخاصی یا اموالی که باید توقیف شود دقیقاً باید مشخص شود.

اصلاحیه پنجم [۱۹۹۱]

هیچ شخصی به سبب ارتکاب جرم سنگین یا جرم نامعین مسئول شناخته نخواهد شد، مگر براساس «کیفر خواست یا اعلام جرم» هیأت عالی منصفه، مگر در موارد مربوط به نیروهای زمینی، دریایی یا نیروهای شبه نظامی مردمی که عملاً در حال خدمت در زمان جنگ یا خطر عمومی باشند. هیچ کس برای یک جرم دوبار به حبس یا اعدام محکوم نخواهد شد. هیچ کس در هیچ مورد کیفری به ادای شهادت علیه خود مجبور و یا از زندگی، آزادی و دارایی خویش بدون طی مراحل قانونی لازم محروم نخواهد شد. اموال خصوصی بدون پرداخت غرامت عادلانه مورد استفادهٔ عمومی قرار نخواهد گرفت.

اصلاحیه ششم [۱۷۹۱]

در کلیه دادرسیهای کیفری، متهم از حقوق ذیل برخوردار خواهد بود: حق محاکمه سریع و علنی توسط هیأت منصفه بی‌طرف ایالت و منطقه‌ای که جرم در آن رخ داده است، منطقه مزبور را باید قانون از پیش تعیین کرده باشد؛ حق آگاهی

از ماهیت و دلیل اتهام؛ حق مواجهه با شهودی که علیه او شهادت می‌دهند؛ حق احضار شهود به نفع خود؛ و حق داشتن وکیل برای دفاع از خود.

اصلاحیه هفتم [۱۷۹۱]

در دعاوی حقوق نانوشته[1]، هنگامی که ارزش مسأله مورد اختلاف بیش از بیست دلار باشد، حق رسیدگی هیأت منصفه محفوظ خواهد بود و هر جرمی که هیأت منصفه مورد رسیدگی قرار دهد، در هیچ دادگاه دیگری در ایالات متحده به گونه دیگری دوباره مورد رسیدگی قرار نخواهد گرفت مگر براساس قواعد حقوق نانوشته.

اصلاحیه هشتم [۱۷۹۱]

اخذ وجه‌ضمان سنگین و جزای نقدی و یا اعمال مجازات ظالمانه یا غیرمتعارف ممنوع می‌باشد.

اصلاحیه نهم [۱۷۹۱]

ذکر برخی حقوق در قانون اساسی به مفهوم نفی یا انکار سایر حقوقی که مردم کسب کرده‌اند، تعبیر نخواهد شد.

اصلاحیه دهم [۱۷۹۱]

اختیاراتی که به موجب قانون اساسی به ایالات متحده اعطا نگردیده و یا برای ایالتها ممنوع نشده باشد، برای ایالتهای ذی‌ربط، یا مردم محفوظ خواهد بود.

اصلاحیه یازدهم [۱۷۹۸]

دعاوی مبتنی بر قانون یا انصاف که شهروند یک ایالت یا شهروندان یا اتباع

۱ـ حقوق عرفی

1- Common Law

یک دولت خارجی علیه یکی از ایالتهای ایالات متحده اقامه نمایند، در قوه قضاییه ایالات متحده مسموع نیست.

اصلاحیه دوازدهم [۱۸۰٤]

رای‌دهندگان در ایالتهای متبوع خود گردهم آمده و با رای مخفی، رئیس‌جمهور و معاون رئیس‌جمهور را که حداقل یک نفرشان نباید از اهالی ایالت خود آنان باشد انتخاب می‌کنند. آنان باید در ورقه‌های رأی، نام شخصی را که به عنوان رئیس‌جمهور به او رأی داده‌اند و در ورقهٔ جداگانه دیگری، نام شخصی را که به عنوان معاون رئیس‌جمهور به او رأی داده‌اند قید نمایند و سپس فهرستی جداگانه از اسامی کسانی را که به عنوان رئیس‌جمهور و معاون رئیس‌جمهور رأی آورده‌اند همراه با سیاههٔ تعداد آرای هر یک تهیه و پس از امضا و گواهی، ممهور و به مرکز حکومت ایالات متحده به عنوان رئیس مجلس سنا ارسال کنند. رئیس سنا در حضور اعضای سنا و مجلس نمایندگان همه تأییدیه‌ها را گشوده و سپس رأی‌ها شمارش می‌شوند. شخصی که بیشترین تعداد رأی را برای ریاست جمهوری به دست آورده باشد، به عنوان رئیس جمهور معرفی می‌شود، مشروط بر آنکه آرای اکثریت کل تعداد رأی دهندگان تعیین شده را به دست آورده باشد. چنانچه هیچ‌کس حائز چنین اکثریتی نباشد، در این صورت از میان کسانی که بیشترین تعداد آراء را دارا هستند ـ و در فهرستی کسانی که به آنان به عنوان رئیس جمهور رأی داده شده است و تعدادشان از سه نفر تجاوز نکند ـ مجلس نمایندگان بی‌درنگ با رأی مخفی رئیس‌جمهور را انتخاب می‌کند. به هر حال در انتخاب رئیس جمهور، ایالتها رأی می‌دهند و نمایندگی هر ایالات دارای یک رأی می‌باشد. حدنصاب لازم برای این منظور حضور عضو یا اعضای دو سوم ایالتها می‌باشد و رأی اکثریت تمام ایالتها برای یک انتخاب ضروری است. اگر مجلس نمایندگان هنگامی که حق انتخاب به آن تفویض می‌شود قبل از روز چهارم ماه

مارس بعد، رئیس‌جمهور را انتخاب ننماید، همانند مواقع فوت یا سایر ناتوانیهای مستمر رئیس‌جمهور به موجب قانون اساسی، معاون رئیس‌جمهور به جای رئیس‌جمهور انجام وظیفه خواهدکرد. فردی که بیشترین تعداد آراء را به عنوان معاون رئیس جمهور به دست آورده باشد، چنانچه تعداد آراء، معادل اکثریت کل تعداد رأی دهندگان تعیین شده باشد، وی معاون رئیس‌جمهور می‌شود. و چنانچه هیچ فردی حائز چنین اکثریتی نباشد، مجلس سنا از میان دو نفر از دارندگان بیشترین تعداد رأی در فهرست، معاون رئیس‌جمهور را انتخاب می‌کند. حد نصاب لازم برای این منظور حضور دو سوم از کل تعداد نمایندگان سنا می‌باشد و اکثریت کل تعداد رأی برای یک انتخاب ضروری است. به هر حال شخصی که از نظر قانون اساسی برای مقام ریاست جمهوری فاقد صلاحیت باشد برای سمت معاونت ریاست جمهوری ایالات متحده نیز دارای صلاحیت نمی‌باشد.

اصلاحیه سیزدهم [۱۸۶۵]

بخش ۱

بردگی و کار اجباری جز به عنوان مجازات جرمی که شخص طبق مقررات به آن محکوم شده باشد در ایالات متحده یا هر مکان دیگری در حوزهٔ قضایی آنها وجود ندارد.

بخش ۲

کنگره قدرت اجرای این اصل را با تصویب قوانین مقتضی دارد.

اصلاحیه چهاردهم [۱۸۶۸]

بخش ۱

کلیه افرادی که در ایالات متحده متولد شده یا تابعیت ایالات متحده را کسب نموده‌اند و تابع صلاحیت قضایی آن هستند تبعه ایالات متحده و تبعه ایالت محل

اقامتشان می‌باشند. هیچ ایالتی قانونی را وضع یا اعمال نخواهد کرد که امتیازات یا مصونیت‌های اتباع ایالات متحده را کاهش دهد، و هیچ ایالتی کسی را بدون طی مراحل قانون مقتضی از زندگی، آزادی، یا حق مالکیت و نیز از حمایت مساوی قانون در حوزه قضایی خود محروم نمی‌سازد.

بخش ۲

تعداد نمایندگان از میان ایالتهای مختلف برحسب تعداد جمعیت آنها با احتساب کل تعداد افراد در هر ایالت، به جز سرخپوستان معاف از مالیات تعیین می‌گردند. ولی هرگاه در هر انتخاباتی برای گزینش هیأت انتخاب‌کنندگان رئیس‌جمهوری و معاون رئیس‌جمهور ایالات متحده، نمایندگان کنگره، مقامات اجرایی و قضایی یک ایالت یا اعضای مجلس قانونگذاری مربوطه، حق رأی از افراد ذکور ۲۵ ساله ساکن چنین ایالتی که تبعه ایالات متحده باشد سلب گردد، و یا به هر طریقی کاهش یابد، به جز به سبب شرکت در شورش یا سایر جرایم، تعداد نمایندگان به نسبت تعداد اتباع ذکور مزبور، به تعداد کل اتباع ذکور ۲۱ ساله در یک چنین ایالتی کاهش می‌یابد.

بخش ۳

شخصی که به عنوان یکی از مقامات ایالات متحده یا به عنوان عضو مجلس قانونگذاری ایالتی یا در مقام یک مسئول اجرایی یا قضایی ایالتی، برای حمایت از قانون اساسی ایالات متحده قبلاً سوگند ادا نموده باشد، ولی بعداً بر علیه خود ایالت شورش یا طغیان کند یا به دشمنان وابستهٔ آن کمک و مساعدت نماید، نمی‌تواند سناتور یا نماینده کنگره، یا عضو هیأت انتخاب کننده رئیس‌جمهور و معاون رئیس‌جمهور شود، یا هرگونه سمت کشوری و لشکری را در ایالات متحده یا در هر یک از ایالتها تصدی نماید؛ با این حال کنگره می‌تواند با رأی دو سوم [اعضای] هر یک از مجلسین عدم صلاحیت مزبور را مرتفع نماید.

بخش ۴

اعتبار بدهی دولتی ایالات متحده که قانون مجاز شناخته است، از جمله بدهی‌های ناشی از پرداخت حقوق بازنشستگی و حقوق خدمات مربوط به سرکوب شورش یا طغیان، به قوت خود باقی است. اما ایالات متحده یا هیچ یک از ایالتها هیچ نوع بدهی یا تعهدی را که برای کمک به شورش یا طغیان برضد ایالات متحده حاصل شود و یا هیچ‌گونه طلبی را بابت از دست دادن یا آزادسازی برده‌ای تقبل یا پرداخت نخواهد نمود، [بلکه] کلیه بدهی‌ها، تعهدات و مطالبات فوق غیرقانونی و بی‌اعتبار هستند.

بخش ۵

کنگره با وضع قوانین مقتضی، قدرت اعمال مفاد این اصل را دارد.

اصلاحیه پانزدهم [۱۸۷۰]

بخش ۱

ایالات متحده یا هر ایالت دیگر حق رأی شهروندان ایالات متحده را به سبب نژاد، رنگ یا شرایط سابق بردگی، نفی یا محدود نمی‌نماید.

بخش ۲

کنگره از طریق وضع قوانین مقتضی، قدرت اعمال مفاد این اصل را دارد.

اصلاحیه شانزدهم [۱۹۱۳]

کنگره قدرت وضع و وصول مالیات بردرآمد را از هر منبعی که حاصل شود، بدون تخصیص و تقسیم در میان ایالتهای مختلف و بدون در نظر گرفتن هرگونه آمار جمعیتی یا سرشماری، دارد.

اصلاحیه هفدهم [۱۹۱۳]

سنای ایالات متحده مرکب از دو نماینده از هر ایالت می‌باشد که مردم هر ایالت برای مدت شش سال انتخاب می‌کنند. هر عضو سنا دارای یک رأی است. انتخاب‌کنندگان هر ایالت باید از شرایط لازم برای انتخاب‌کنندگان ایالتی که مجلس آن ایالت بیشترین نماینده را دارد، برخوردار باشند.

هرگاه کرسی نمایندگان ایالتی در سنا خالی شود، مقام اجرایی ایالت مزبور فرمان انتخابات را برای تصدی کرسی‌های خالی صادر خواهد نمود، مشروط بر اینکه مجلس قانونگذاری هر ایالت بتواند به مسئولان اجرایی تابع خود اختیار دهد تا زمانی که مردم کرسی‌های خالی را از طریق انتخابات به شیوه‌ای که مجلس قانونگذاری ایالتی مقرر می‌کند، پر ننموده‌اند، افرادی را به طور موقت [به عنوان نماینده] منصوب کنند.

تفسیر اصلاحیه حاضر به نحوی نمی‌باشد که بر انتخاب یا دوره نمایندگی هر عضو سنا که قبل از تنفیذ اصلاحیه به عنوان بخشی از قانون اساسی برگزیده می‌شود، تأثیری بگذارد.

اصلاحیه هیجدهم [۱۹۱۹]

بخش ۱

یک سال پس از تصویب این اصل، تولید، فروش یا حمل و نقل مشروبات الکلی، اعم از وارد یا صادر کردن آنها، از ایالات متحده و کلیه نقاط واقع در حوزه قضایی آن، به منظور مصرف آشامیدنی، ممنوع می‌گردد.

بخش ۲

کنگره و ایالتها برای اجرای اصل حاضر از طریق وضع قوانین مقتضی، دارای اختیار متقارن می‌باشند.

بخش ۳

اصل حاضر لازم‌الاجرا نمی‌باشد مگر اینکه ظرف هفت سال از تاریخی که کنگره آن را به هر یک از ایالتها ارسال می‌کند، از سوی مجلسین قانونگذاری چندین ایالت، به ترتیب پیش‌بینی شده در قانون، به عنوان اصلاحیه قانون اساسی تصویب شود.

اصلاحیه نوزدهم [۱۹۲۰]

بخش ۱

[دولت] ایالات متحده یا هر یک از ایالتها حق رأی شهروندان ایالات متحده را به لحاظ جنسیت، نفی یا محدود نمی‌نماید.

بخش ۲

کنگره با وضع قوانین مقتضی، قدرت اعمال این اصل را دارد.

اصلاحیه بیستم [۱۹۳۳]

بخش ۱

پایان دورهٔ مأموریت رئیس‌جمهور و معاون رئیس‌جمهور در ساعت ۱۲ ظهر روز بیستم ژانویه و دوره نمایندگی اعضای سنا و نمایندگان مجلس در ساعت ۱۲ ظهر روز سوم ژانویه سالی که دوره‌های مزبور ـ چنانچه اصل حاضر به تصویب نرسیده بود ـ پایان می‌پذیرفت، می‌باشد، و از آن پس دورهٔ جانشینان آنان آغاز می‌شود.

بخش ۲

کنگره حداقل یک بار در سال تشکیل جلسه می‌دهد و در صورتی که قانوناً روز خاصی را تعیین ننماید، جلسهٔ مزبور در ساعت ۱۲ روز سوم ژانویه تشکیل می‌گردد.

بخش ۳

اگر در تاریخ تعیین‌شده برای آغاز دوره مأموریت ریاست‌جمهوری، رئیس‌جمهور منتخب فوت نماید، معاون منتخب وی رئیس‌جمهور می‌شود. چنانچه رئیس‌جمهور قبل از موعد مقرر برای آغاز دوره مأموریتش انتخاب نشده باشد و یا اگر رئیس‌جمهور منتخب حائز شرایط لازم نباشد، معاون منتخب تا زمانی که رئیس جمهور واجد شرایط انتخاب شود به عنوان رئیس‌جمهور انجام وظیفه می‌نماید. هرگاه رئیس‌جمهور منتخب و نیز معاون منتخب وی حائز شرایط لازم نباشند، کنگره می‌تواند به موجب قانون شخص رئیس‌جمهور و نیز نحوه انتخاب وی را اعلام کند. شخص مزبور تا زمانی که رئیس‌جمهور یا معاون رئیس‌جمهور واجد شرایط شوند براساس قانون مذکور انجام وظیفه می‌نماید.

بخش ٤

برای موارد فوت هر یک از افرادی که مجلس نمایندگان می‌تواند در صورت برخوردار بودن از حق انتخاب، یک نفر را از میان آنان به عنوان رئیس‌جمهور انتخاب نماید، و برای موارد فوت هر یک از افرادی که مجلس سنا می‌تواند در صورت برخوردار بودن از حق انتخاب، یک نفر را از میان آنان به عنوان معاون رئیس‌جمهور انتخاب نماید، کنگره از طریق قانون پیش‌بینی‌های لازم را به عمل می‌آورد.

بخش ۵

بخش‌های (۱ و ۲) در روز پانزدهم اکتبر پس از تاریخ تصویب این اصل لازم‌الاجرا می‌شوند.

بخش ٦

اصل حاضر لازم‌الاجرا نمی‌باشد مگر اینکه ظرف هفت سال از تاریخ ارسال

آن، مجلسین قانونگذاری سه چهارم ایالتها آن را به عنوان اصلاحیه قانون اساسی تصویب نمایند.

اصلاحیه بیست و یکم [۱۹۳۳]

بخش ۱

بدین‌وسیله اصل هیجدهم اصلاحیه قانون اساسی ایالات متحده ملغی می‌گردد.

بخش ۲

حمل و نقل یا وارد کردن مشروبات الکی به منظور استفاده یا تحویل آنها در هر ایالت، قلمرو، یا [مناطق] تحت تملک ایالات متحده، بر خلاف قوانین آنها بدین‌وسیله ممنوع اعلام می‌گردد.

بخش ۳

اصل حاضر لازم‌الاجرا نمی‌باشد مگر اینکه ظرف هفت سال از تاریخی که کنگره آن را به ایالتها ارسال می‌کند، از سوی مجامع چندین ایالت به ترتیبی که در قانون اساسی پیش‌بینی شده است، به عنوان اصلاحیه قانون اساسی تصویب شود.

اصلاحیه بیست و دوم [۱۹۵۱]

بخش ۱

هیچ کس بیش از دوبار به سمت ریاست‌جمهوری انتخاب نخواهد شد، و شخصی که بیش از دو سال تصدی سمت ریاست‌جمهوری دوره‌ای را که شخص دیگری به عنوان رئیس‌جمهور دوره مزبور انتخاب شده است به عهده داشته یا به عنوان کفیل ریاست جمهوری انجام وظیفه کرده باشد، نمی‌تواند بیش از یک بار به سمت ریاست جمهوری انتخاب گردد. اما اصل حاضر در مورد شخصی که در

زمان پیشنهاد اصل توسط کنگره، رئیس‌جمهور باشد اعمال نخواهد شد، و مانع از این نمی‌شود که شخصی که در طول مدت لازم‌الاجرا گردیدن این اصل در سمت ریاست جمهوری یا کفالت ریاست جمهوری است، بقیه دوره مزبور را در سمت خود باقی بماند.

بخش ۲

اصل حاضر لازم‌الاجرا نمی‌باشد مگر اینکه ظرف هفت سال از تاریخی که کنگره آن را به ایالتها ارسال می‌کند، از سوی مجالس قانونگذاری سه چهارم ایالتها، به عنوان اصلاحیه قانون اساسی تصویب شود.

اصلاحیه بیست و سوم [۱۹۶۱]

بخش ۱

حوزه‌ای که مقر حکومت ایالات متحده است باید به شیوهٔ مورد نظر کنگره تعدادی انتخاب کننده رئیس‌جمهور و معاون رئیس جمهور به تعداد کل سناتورها و نمایندگان مجاز حوزهٔ مزبور در کنگره ـ در صورتی که ایالت باشد ـ تعیین نماید. ولی تعداد فوق نباید به هیچ وجه از تعداد انتخاب‌کنندگان کم جمعیت‌ترین ایالتها بیشتر باشد؛ این تعداد برکسانی که ایالتها تعیین می‌کنند، افزوده می‌شود. اما آنان به منظور انتخاب رئیس‌جمهور و معاون وی، به عنوان انتخاب کنندگان منتخب یک ایالت محسوب می‌شوند، و باید در حوزه مربوطه تشکیل جلسه داده و وظایف محوله را به موجب اصل دوازدهم اصلاحیه، به انجام برسانند.

بخش ۲

کنگره با وضع قوانین مقتضی، قدرت اعمال اصل حاضر را دارد.

اصلاحیه بیست و چهارم [١٩٦٤]

بخش ۱

ایالات متحده یا هر یک از ایالتها حق رأی شهروندان ایالات متحده را در هر انتخابات مقدماتی یا انتخابات ریاست جمهوری یا معاون ریاست جمهوری، برای انتخاب‌کنندگان رئیس‌جمهور یا معاون رئیس‌جمهور یا برای سناتورها یا نمایندگان مجلس در کنگره به دلیل عدم پرداخت هرگونه مالیات سرانه یا مالیاتهای دیگر، نفی یا محدود نمی‌کند.

بخش ۲

کنگره با وضع قوانین مقتضی، قدرت اعمال اصل حاضر را دارد.

اصلاحیه بیست و پنجم [١٩٦٧]

بخش ۱

در صورت عزل، فوت یا کناره‌گیری رئیس‌جمهور از سمت خود، معاون وی رئیس‌جمهور می‌شود.

بخش ۲

هرگاه سمت معاون ریاست جمهوری بلاتصدی شود، رئیس‌جمهور یک نفر را به عنوان معاون خود نامزد می‌نماید که در صورت تایید رأی اکثریت مجالس قانونگذاری، سمت مزبور را عهده‌دار می‌شود.

بخش ۳

هرگاه رئیس جمهور طی اعلامیه کتبی به رئیس موقت سنا و رئیس مجلس نمایندگان اطلاع دهد که توان استفاده از اختیارات و انجام وظایف ریاست جمهوری را ندارد، و تا زمانی که اعلامیه‌ای کتبی مبنی بر لغو اعلامیه پیشین

ارسال ننماید، معاون وی به عنوان کفیل رئیس‌جمهور اختیارات و وظایف مزبور را عهده‌دار می‌شود.

بخش ۴

هرگاه معاون رئیس‌جمهور و اکثریتی متشکل از مقامات اصلی دستگاههای اجرایی یا هر مرجع دیگری که کنگره می‌تواند به موجب قانون پیش‌بینی نماید، طی اعلامیه‌ای کتبی به رئیس موقت سنا و رئیس مجلس نمایندگان اطلاع دهند که رئیس‌جمهور توان استفاده از اختیارات و انجام وظایف ریاست‌جمهوری را ندارد، معاون رئیس‌جمهور بی‌درنگ به عنوان کفیل ریاست‌جمهوری اختیارات و وظایف فوق را به عهده می‌گیرد.

از آن پس در صورتی که رئیس‌جمهور با اعلامیه‌ای کتبی به رئیس موقت سنا و رئیس مجلس نمایندگان اطلاع دهد که ناتوانی وی رفع شده است، می‌تواند اعمال اختیارات و انجام وظایف ریاست‌جمهوری را دوباره عهده‌دار گردد، مگر اینکه معاون رئیس‌جمهور و اکثریتی متشکل از مقامات اصلی بخش‌های اجرایی، یا مراجع دیگری که کنگره می‌تواند از طریق قانون پیش‌بینی کند ظرف چهار روز طی اعلامیه‌ای کتبی به رئیس موقت سنا و رئیس مجلس نمایندگان اطلاع دهند که رئیس‌جمهور توان استفاده از اختیارات و انجام وظایف ریاست جمهوری را ندارد. در این صورت، چنانچه کنگره جلسه رسمی نداشته باشد ظرف چهل و هشت ساعت تشکیل جلسه خواهد داد و در این مورد تصمیم‌گیری می‌کند. چنانچه کنگره ظرف بیست و یک روز پس از دریافت اعلامیه کتبی اخیر، یا در صورتی که جلسه رسمی نداشته باشد، ظرف بیست و یک روز پس از اینکه از کنگره خواسته می‌شود، تشکیل جلسه دهد و با دوم سوم آرای هر دو مجلس تشخیص دهد که رئیس‌جمهور توان استفاده از اختیارات و انجام وظایف ریاست جمهوری را ندارد، معاون رئیس‌جمهور به عنوان کفیل وی انجام همان وظایف را

به عهده می‌گیرد. در غیر این صورت رئیس‌جمهور اختیارات و وظایف خود را دوباره بر عهده می‌گیرد.

اصلاحیه بیست و ششم [۱۹۷۱]

بخش ۱

ایالات متحده یا هر یک از ایالتها حق رأی شهروندان ایالات متحده را که به سن هیجده سالگی یا بیشتر رسیده باشند، نفی یا محدود نمی‌کند.

بخش ۲

کنگره با وضع قوانین مقتضی، قدرت اعمال اصل حاضر را دارد.

اصلاحیه پیشنهادی قانون اساسی[۱]

بخش ۱

تساوی حقوق قانونی را ایالات متحده یا هیچ یک از ایالتها براساس جنسیت [افراد] نفی یا محدود نمی‌کند.

بخش ۲

کنگره با وضع قوانین مقتضی، قدرت اعمال مفاد این اصل حاضر را دارد.

بخش ۳

این اصلاحیه دو سال پس از تاریخ تصویب لازم‌الاجرا می‌گردد.

۱ـ کنگره اصلاحیه حقوق متساوی را پیشنهاد و در ماه مارس سال ۱۹۷۲ به ایالتها ارسال کرد. در ژوئیه سال ۱۹۷۸، کنگره مهلت تصویب آن را تا ماه ژوئن سال ۱۹۸۲ تمدید کرد.

اصلاحیه پیشنهادی قانون اساسی[1]

بخش ۱

به منظور داشتن نماینده در کنگره، انتخاب رئیس جمهور و معاون وی و نیز برای اجرای اصل پنجم قانون اساسی حاضر، حوزه مقر حکومتی ایالات متحده به عنوان یک ایالت محسوب می‌شود.

بخش ۲

شهروندان حوزه مقر حکومتی به نحوی که کنگره مقرر می‌کند، حقوق و اختیارات محوله به موجب اصل حاضر را اعمال می‌کنند.

بخش ۳

بدین وسیله اصلاحیه بیست و سوم قانون اساسی ملغی می‌گردد.

بخش ٤

اصل حاضر لازم‌الاجرا نمی‌باشد مگر اینکه ظرف هفت سال از تاریخ ارسال آن توسط مجلس قانونگذاری سه چهارم ایالتها به عنوان اصلاحیه قانون اساسی تصویب گردد.

۲ـ کنگره اصلاحیه پیشنهادی حاضر را جهت تصویب در ماه آگوست ۱۹۷۸ به ایالتها ارسال کرد.

Table 1 Presidents and Vice-Presidents of the United States

	Presidents	*Vice-Presidents*
1789-97	George Washington	John Adams
1797-1801	John Adams	Thomas Jefferson
1801-9	Thomas Jefferson	Aaron Burr
		George Clinton (from 1805)
1809-17	James Madison	George Clinton
		Elbridge Gerry (from 1813)
1817-25	James Monroe	D.D. Tompkins
1825-9	John Q. Adams	John C. Calhoun
1829-37	Andrew Jackson	John C. Calhoun
		Martin Van Buren (from 1833)
1837-41	Martin Van Buren	R. M. Johnson
1841	William H. Harrison (1)	John Tyler
1841–5	John Tyler	–
1845-9	James K. Polk	George M. Dallas
1849-50	Zachary Taylor (1)	Millard Fillmore
1850-3	Millard Fillmore	–
1853-7	Franklin Pierce	William R. King
1857–61	James Buchanan	J.C. Breckinridge
1861-5	Abraham Lincoln (2)	H. Hamlin
		Andrew Johnson (1865)
1865-9	Andrew Johnson	–
1869-77	Ulysses S. Grant	S. Colfax
		H. Wilson (from 1873)
1877-81	Rutherford B. Hayes	W.A. Wheeler
1881	James A. Garfield (2)	Chester A. Arthur
1881-5	Chester A. Arthur	–
1885-9	Grover Cleveland	A. Hendricks
1889-93	Benjamin Harrison	Levi P. Morton
1893-7	Grover Cleveland	Adlai E. Stevenson
1897-1901	William McKinley(2)	G.A. Hobart
		Theodore Roosevelt (1901)
1901-9	Theodore Roosevelt	C.W. Fairbanks (from 1905)
1909-13	William H. Taft	J.S. Sherman
1913-21	Woodrow Wilson	T.R. Marshall
1921-3	Warren G. Harding (1)	Calvin Coolidge
1923-9	Calvin Coolidge	–
		Charles G. Dawes (from 1925)
1929-33	Herbert C. Hoover	Charles Curtis
1933-45	Franklin D. Roosevelt (1)	John N. Garner
		Henry A. Wallace (from 1941)
		Harry S. Truman (1945)
1945-53	Harry S. Truman	–
		Alben W. Barkley (from 1949)
1953-61	Dwight D. Eisenhower	Richard M. Nixon
1961-3	John F. Kennedy (2)	Lyndon B. Johnson
1963-9	Lyndon B. Johnson	–
		Hubert H. Humphrey (from 1965)
1969-74	Richard M. Nixon (3)	Spiro Agnew(3)
		Gerald R. Ford (from 1973)
1974-77	Gerald R. Ford	Nelson A. Rockefeller
1977-81	Jimmy Carter	Walter F. Mondale
1981-9	Ronald Reagan	George Bush
1989-93	George Bush	Dan Quayle
1993	William J. Clinton	Al Gore

Note: Until the passage of the Twentieth Amendment in 1933 the inauguration of the President took place in the March following his election. The inauguration of the President now takes place on 20 January.

(1) Died in office; (2) assassinated; (3) resigned

Table 2 Chief Justices of the United States Supreme Court

1789-95	John Jay	1910-21	Edward D. White
1795	John Rutledge	1921-30	William H. Taft
1796-9	Oliver Ellsworth	1930-41	Charles E. Hughes
1801-35	John Marshall	1941-6	Harlan F. Stone
1836-64	Roger B. Taney	1946-53	Fred M. Vinson
1864-73	Salmon P. Chase	1953-69	Earl Warren
1874-88	Morrison R. Waite	1969-86	Warren E. Burger
1888-1910	Melville W. Fuller	1986-	William Rehnquist

Table 3 Presidential elections: the Popular Vote and Electoral College votes, 1932-96

	Democrat			**Republican**			**Others**	
		Popular vote 000s	*Electoral College vote*		*Popular vote 000s*	*Electoral College vote*	*Popular vote 000s*	*Electoral College vote*
1932	F.D. Roosevelt	22,829	472	H. Hoover	15,760	59	1,163	
1936	F.D. Roosevelt	27,758	523	A. M. Landon	16,684	8	1,215	
1940	F.D. Roosevelt	27,313	449	W. Willkie	22,348	82	262	
1944	F.D. Roosevelt	25,612	432	T.E. Dewey	22,017	99	347	
1948	H.S. Truman	24,179	303	T.E. Dewey	21,991	189	2,616	39
1952	A. Stevenson	27,315	89	D.D. Eisenhower	33,936	442	149	
1956	A. Stevenson	26,023	73	D.D. Eisenhower	35,590	457	402	1
1960	J.F. Kennedy	34,227	303	R.M. Nixon	34,108	219	502	15
1964	L.B. Johnson	43,129	486	B. Goldwater	27,178	52	337	
1968	H.H. Humphrey	31,275	191	R.M. Nixon	31,785	301	10,145	46
1972	G. McGovern	29,170	17	R.M. Nixon	47,170	520	1,345	1
1976	J. Carter	40,831	297	G.R. Ford	39,148	240	1,527	1
1980	J. Carter	35,484	49	R. Reagan	43,904	489	7,128	
1984	W. Mondale	37,577	13	R. Reagan	54,455	525	621	
1988	M.S. Dukakis	41,809	111	G. Bush	48,886	426	899	1
1992	W.J. Clinton	44,909	370	G. Bush	39,104	168	20,412	
1996	W.J. Clinton	47,402	379	W. Dole	39,199	159	9,677	

Table 4 Composition of Congress, 1933–98

	President			House			Senate		
				Major party	*Minor party*	*Others*	*Major party*	*Minor party*	*Others*
1933–4	Roosevelt	D	73rd	D-313	R-117	5	D-59	R-36	1
1935–6	"	D	74th	D-322	R-103	10	D-69	R-25	2
1937–8	"	D	75th	D-333	R-89	13	D-75	R-17	4
1939–40	"	D	76th	D-262	R-169	4	D-69	R-23	4
1941–2	"	D	77th	D-267	R-162	6	D-66	R-28	2
1943–4	"	D	78th	D-222	R-209	4	D-57	R-38	1
1945–6	Truman	D	79th	D-243	R-190	2	D-57	R-38	1
1947–8	"	D	80th	R-246	D-188	1	R-51	D-45	–
1949–50	"	D	81st	D-263	R-171	1	D-54	R-42	–
1951–2	"	D	82nd	D-234	R-199	2	D-48	R-47	1
1953–4	Eisenhower	R	83rd	R-221	D-213	1	R-48	D-47	1
1955–6	"	R	84th	D-232	R-203	–	D-48	R-47	1
1957–8	"	R	85th	D-234	R-201	–	D-49	R-47	–
1959–60	"	R	86th	D-283	R-154	–	D-66	R-34	–
1961–2	Kennedy	D	87th	D-263	R-174	–	D-64	R-36	–
1963–4	Johnson	D	88th	D-258	R-176	–	D-68	R-32	–
1965–6	"	D	89th	D-295	R-140	–	D-67	R-33	–
1967–8	"	D	90th	D-248	R-187	–	D-64	R-36	–
1969–70	Nixon	R	91st	D-243	R-192	–	D-58	R-42	–
1971–2	"	R	92nd	D-255	R-180	–	D-54	R-44	2
1973–4	Ford	R	93rd	D-243	R-192	–	D-56	R-42	2
1975–6	"	R	94th	D-291	R-144	–	D-61	R-37	2
1977–8	Carter	D	95th	D-292	R-143	–	D-61	R-38	1
1979–80	"	D	96th	D-276	R-157	–	D-58	R-41	1
1981–2	Reagan	R	97th	D-243	R-192	–	R-53	D-47	–
1983–4	"	R	98th	D-269	R-16	–	R-55	D-45	–
1985–6	"	R	99th	D-252	R-182	–	R-53	D-47	–
1987–8	"	R	100th	D-258	R-177	–	D-55	R-45	–
1989–90	Bush	R	101st	D-259	R-174	–	D-55	R-45	–
1991–2	"	R	102nd	D-267	R-167	1	D-56	R-43	–
1993–4	Clinton	D	103rd	D-259	R-175	1	D-57	R-43	–
1995–6	"	D	104th	R-231	D-203	1	R-53	D-47	–
1997–8	"	D	105th	R-227	D-207	1	R-55	D-45	–

Note: D = Democrat, R = Republican

فهرست منابع انتخابی

Foley , Michael and John E . Owens , *Congress and the Presidency : Institutional Politics in a Separated System* , Manchester : Manchester University Press , 1996 .

Hartz , Louis , *The Liberal Tradition in America* , New York : Harcourt Brace , 1955 .

Kelly , Alfrid H ., Winifred A . Harbison and Herman Belz , *The American Constitution : Its Origins and Development , 2 vols* , New York : W . W . Norton , 1991 .

McKay , David , *American Politics and Society , 4The edn* , Oxford : Blackwell , 1997 .

McKeever , Robert J ., *Raw Judicial Power ; The Supreme Court and American Soscoety , 2nd edn* , Manchester : Manchester University Press, 1995 .

_______ *The United States Supreme Court : A Political and Legal Analysis* , Manchester : Manchester University Press , 1997 .

Mervin David , *The President of the United States* , Henel Hempsted : Harvester Wheatsheaf , 1993 .

Milkis , Sidney M ., *The President and the Parties : The Transformation of the American Party System Since the New Deal* , Oxford : Oxford University , 1993 .

Miller , Warren E . and J. Merrill Shanks , *The New American Voter* , Cambridge , MA : Harvard University Press , 1996 .

Peele , Gillian et al ., *Developments in American Politics 2* , London : Macmillan , 1994 .

Polsby , Nelson W. and Aaron Wildavsky , *Presidential Elections : Contemporary Strategies of American Electoral Politics*, 7th edn, New York : The Free Press , 1988 .

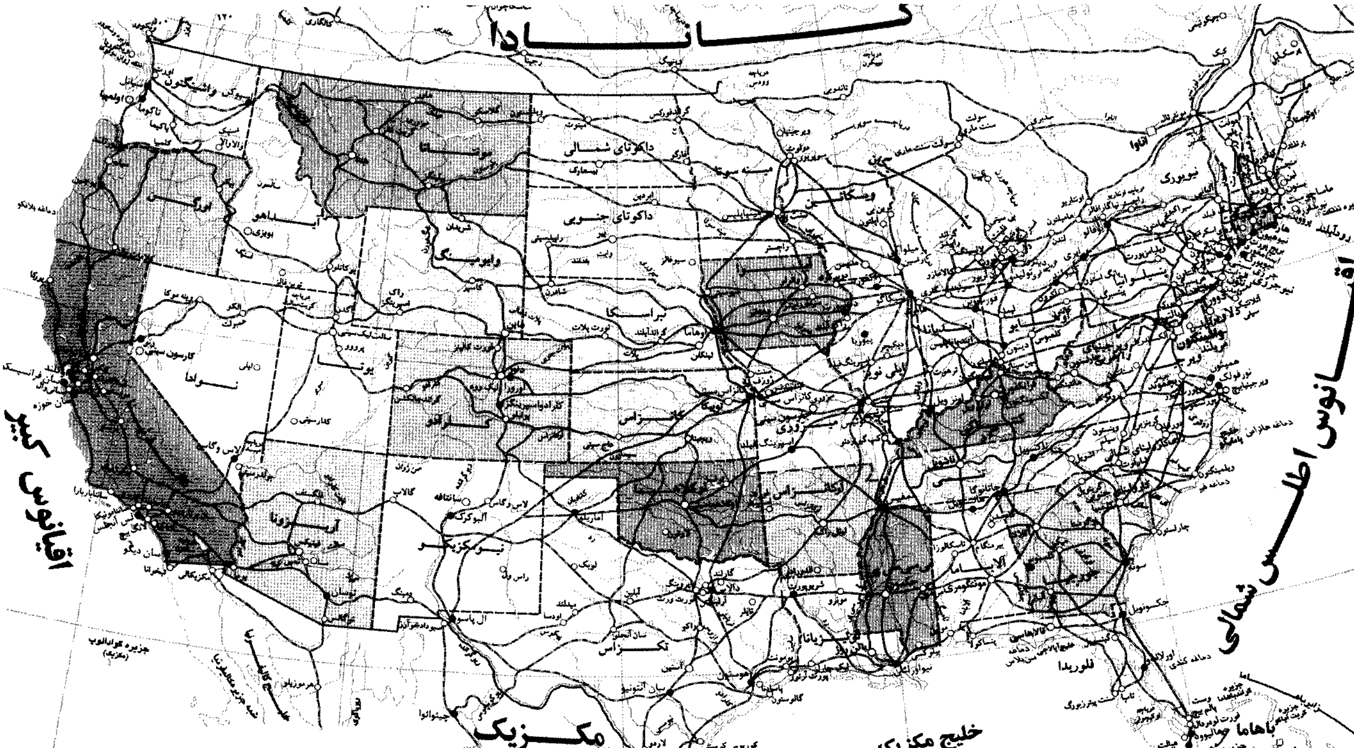
Pomper , Gerald M., *The Election of 1992 : Reports and Interpretations* , Chatham , NJ : Chatham House Publishers , 1993 .

Schlesinger , Irthur M., Jr , *The Imperial Presidency* , London : Andre Deutsch , 1974 .

Wattenberg , Martin P., *The Decline of American Political Parties , 1952 1988* , Cambridge , MA : Harvard University Press , 1990 .

Wayne , Stephen J., *The Road to the White House , 1996 : The Politics of Presidential Elections* , New York : St Martin`s Press , 1996 .

Zimmerman , Joseph F., *Contemporary American Federalism : The Grow of National Power* , Leicester : Leicester University Press , 1992 .



کانادا
اقیانوس کبیر
اقیانوس اطلس شمالی
مکزیک
خلیج مکزیک
داکوتای شمالی
داکوتای جنوبی
مینه سوتا
ویسکانسین
نیویورک
اورگون
آیداهو
وایومینگ
نبراسکا
نوادا
یوتا
کانزاس
میسوری
نیومکزیکو
تکزاس
فلوریدا
باهاما

کتاب‌های علوم سیاسی و روابط بین‌الملل

۱. امپریالیسم و عقب‌ماندگی. دکتر همایون الهی
۲. تجارت بین‌المللی و گرسنگی جهانی. دکتر همایون الهی
۳. خلیج‌فارس و مسایل آن. دکتر همایون الهی
۴. جامعه‌شناسی جنگ و ارتش. دکتر ازغندی و دکتر مهدوی
۵. سیاست و حکومت در شوروی (ساختار رسمی). ترجمهٔ علیرضا طیب
۶. تئوریهای انقلاب. ترجمهٔ علیرضا طیب
۷. تحولات اجتماعی و سیاسی در اروپای شرقی. دکتر عبدالعلی قوام
۸. گورباچف و امنیت اروپا، گزارش گروه استراتژی اروپا. علیرضا طیب
۹. جامعه‌شناسی احزاب سیاسی. دکتر احمد نقیب‌زاده
۱۰. تاریخ دیپلماسی و روابط بین‌الملل. دکتر احمد نقیب‌زاده
۱۱. حکومتهای محلی و عدم تمرکز. دکتر ابوالقاسم طاهری
۱۲. شوروی و جهان سوم. ترجمهٔ علیرضا طیب
۱۳. شیعیان، مبارزان راه خدا. ترجمه علی اندیشه
۱۴. روابط بین‌الملل در تئوری و عمل. دکتر علی‌اصغر کاظمی
۱۵. تحول اندیشه سیاسی در شرق باستان. دکتر فرهنگ رجایی
۱۶. سیری در نظریه‌های انقلاب. دکتر مصطفی ملکوتیان
۱۷. نظریه‌های متعارض در روابط بین‌الملل. ترجمهٔ طیب و بزرگی
۱۸. کلاه آبی‌ها، نیروهای حافظ صلح سازمان ملل متحد. ترجمهٔ علی میرسعید قاضی
۱۹. ماهیت سیاستگزاری خارجی. دکتر سیدحسین سیف‌زاده
۲۰. نظریه بازیها. دکتر روشندل و طیب
۲۱. نظریه‌های کلان روابط بین‌الملل. دکتر احمد نقیب‌زاده
۲۲. نوسازی و دگرگونی سیاسی. دکتر سیدحسین سیف‌زاده
۲۳. نظم نوین اقتصاد جهانی و کشورهای جنوب. دکتر فریدون برکشلی
۲۴. درآمدی بر شناخت مسائل اقتصادی‌ـسیاسی جهان سوم. دکتر احمد ساعی
۲۵. تاریخ اندیشه‌های سیاسی در غرب. دکتر ابوالقاسم طاهری
۲۶. ارتش و سیاست. دکتر علیرضا ازغندی
۲۷. اقتصاد سیاسی بین‌الملل - دکتر ساعی و دکتر تقوی
۲۸. اخلاق و سیاست. دکتر علی‌اصغر کاظمی
۲۹. توسعه سیاسی. دکتر احمد نقیب‌زاده
۳۰. بحران نوگرائی و فرهنگ سیاسی در ایران معاصر. دکتر علی‌اصغر کاظمی
۳۱. چالش جنوب، گزارش کمیسیون جنوب. ترجمه ابراهیم خلیلی
۳۲. نظریه‌های امپریالیسم. دکتر احمد ساعی
۳۳. ایدئولوژی و روابط بین‌الملل. دکتر علی صادقی
۳۴. نخبگان سیاسی ایران. دکتر علیرضا ازغندی
۳۵. روابط خارجی ایران از سال ۱۳۲۰ الی ۱۳۵۷. دکتر علیرضا ازغندی
۳۶. نوسازی و توسعه در جستجوی قالبهای بدیل. دکتر احمد موثقی
۳۷. نفت و سیاست در خاورمیانه. دکتر فریدون برکشلی
۳۸. تاریخ مستند روابط دوجانبه ایران و امریکا. دکتر سعیده لطفیان
۳۹. چالش‌های توسعه سیاسی. دکتر عبدالعلی قوام
۴۰. روش تحقیق در علوم سیاسی. دکتر ابوالقاسم طاهری
۴۱. جهانی شدن فرهنگ و سیاست. دکتر علی‌اصغر کاظمی
۴۲. پایان سیاست و واپسین اسطوره. دکتر علی‌اصغر کاظمی
۴۳. سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران. دکتر علیرضا ازغندی
۴۴. تئوری توسعه و سه جهان. دکتر احمد موثقی
۴۵. اندیشه‌های سیاسی غرب در قرن بیستم. دکتر ملک‌یحیی صلاحی
۴۶. تحولات سیاسی و اجتماعی ایران. دکتر امینی ـ دکتر شیرازی
۴۷. کارتلهای چندملیتی و توسعه‌نیافتگی. دکتر همایون الهی
۴۸. سیاست و حکومت در آسیای مرکزی. دکتر شیرازی و دکتر مجیدی
۴۹. جهانی شدن و جنوب. دکتر احمد ساعی
۵۰. اتحادیه اروپا. دکتر احمد نقیب‌زاده
۵۱. شناخت ماهیت و عملکرد امپریالیسم. دکتر همایون الهی
۵۲. کمک خارجی و توسعه نیافتگی. دکتر همایون الهی
۵۳. توسعه در مکاتب متعارض. دکتر احمد ساعی
۵۴. روش تحقیق در علم سیاست و روابط بین‌الملل ـ دکتر علیرضا سنجابی
۵۵. سیاست و حکومت در ایالات متحده آمریکا. دکتر قربانعلی گنجی
۵۶. تاریخ دیپلماسی و روابط بین‌الملل. دکتر احمد نقیب‌زاده
۵۷. جامعه‌شناسی سیاسی (جامعه و نیروهای سیاسی). دکتر احمد نقیب‌زاده
۵۸. مقدمهٔ نظریهٔ سیاسی. دکتر عبدالرحمن عالم
۵۹. جمهوری‌خواهی در ایران. دکتر غلامعباس مصلی‌نژاد
۶۰. پایان جمهوری‌خواهی در ایران. دکتر غلامعباس مصلی‌نژاد
۶۱. دولت و فرایند توسعه اقتصادی ایران. دکتر غلامعباس مصلی‌نژاد
۶۲. آسیب‌شناسی توسعه اقتصادی ایران. دکتر غلامعباس مصلی‌نژاد
۶۳. سیاست و حکومت جدید. دکتر عبدالرحمن عالم
۶۴. اقتصاد سیاسی جهانی شدن ـ دکتر پوراحمد